

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**RODRIGO FLÁVIO DOS SANTOS**

**PRESCRIÇÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA:  
PRESCRITIBILIDADE E PRAZO PRESCRICIONAL**

**Florianópolis**

**2013**

**RODRIGO FLÁVIO DOS SANTOS**

**PRESCRIÇÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA -  
PRESCRITIBILIDADE E PRAZO PRESCRICIONAL**

**Monografia submetida à Universidade  
Federal de Santa Catarina para a  
obtenção do título de Bacharel em  
Direito.**

**Orientador: Professor Doutor José  
Isaac Pilati**

**Florianópolis**

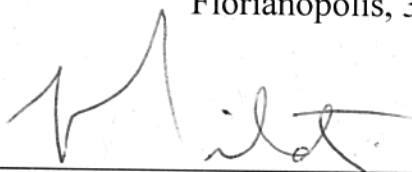
**2013**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

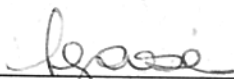
TERMO DE APROVAÇÃO

A presente monografia intitulada "**Prescrição na Ação Civil Pública – prescritibilidade e prazo prescricional**", elaborada pelo(a) acadêmico(a) **Rodrigo Flávio dos Santos**, defendida em **03/06/2013** e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 9,5 (NOVE E CINCO), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no artigo 9. da Portaria n. 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.

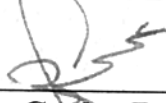
Florianópolis, 3 de Junho de 2013



**José Isaac Pilati**  
Professor(a) Orientador(a)



**Leilane Mendonça Zavarizi da Rosa**  
Membro de Banca



**Antônio Carlos Brasil Pinto**  
Membro de Banca

À Marina.

## Resumo

A prescrição na ação civil pública é um tema que apresenta marcante divergência doutrinária e jurisprudencial, seja com relação à prescritibilidade das pretensões aduzidas em sede de ação civil pública, seja em relação ao prazo em que se daria a eventual prescrição, caso admitida. Tal divergência decorre diretamente da inexistência de norma específica regulando a matéria na Lei 7.347/1985, resultando em diversas soluções apresentadas pela doutrina. Nesse sentido, uma primeira corrente doutrinária considera que a prescritibilidade das pretensões é a regra geral, de forma que qualquer imprescritibilidade deveria estar expressa em lei, concluindo, desse modo, que as pretensões amparadas pela Lei 7.347/1985 seriam prescritíveis. Outra corrente, contudo, defende a imprescritibilidade dessas pretensões com fundamento na própria natureza dos direitos, que transcende a esfera meramente individual, atingindo toda uma coletividade. Existe ainda uma corrente intermediária que adota o entendimento de que os direitos difusos e coletivos em sentido estrito seriam imprescritíveis, em razão da impossibilidade de que os titulares diretos desses direitos invoquem sua tutela em juízo, enquanto seriam prescritíveis os direitos individuais homogêneos, posto que o próprio titular estaria legitimado a exercitá-los em juízo. Superada a divergência acerca da prescritibilidade desses direitos, surge nova controvérsia acerca do prazo em que se daria a prescrição destas pretensões. A tese mais difundida é a de que, aplicando-se a analogia em relação ao prazo quinquenal previsto na Lei de Ação Popular, por considerar que ambas estariam inseridas em um microssistema de tutela de interesses coletivos, a ação civil pública prescreveria no prazo de cinco anos, mormente nos casos em que caberia o uso da ação popular. Outra corrente defende que, ante a ausência de norma específica, é aplicável o prazo geral de dez anos previsto no Código Civil. Em sentido oposto, a doutrina e a jurisprudência são praticamente unânimes em afirmar a imprescritibilidade na ação civil pública que vise à reparação de danos causados ao meio ambiente, já que o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui pressuposto para o exercício de todos os outros direitos, e é considerado por diversos autores um direito fundamental. Nesse ínterim, utiliza-se o método dedutivo, através de três capítulos, para esclarecer as principais teses doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do tema.

**Palavras chave:** Prescrição. Ação Civil Pública. Direitos Transindividuais. Direitos Metaindividuais. Direitos Difusos. Direitos Coletivos. Direitos Individuais Homogêneos. Reparação de Danos ao Meio Ambiente. Sistema de Tutela de Interesses Coletivos.

## Sumário

Introdução .....	07
1. Prescrição – aspectos fundamentais.....	11
1.1 Noções introdutórias .....	11
1.2 Conceito .....	14
1.3 Direitos sujeitos à prescrição .....	17
1.4 Natureza .....	19
1.5 Requisitos .....	19
1.6 Prescrição e decadência – distinção .....	20
1.7 Prescrição, perempção e preclusão .....	25
1.8 Regras gerais da prescrição .....	26
1.9 Impedimento, interrupção e suspensão .....	27
1.10 Prazos prescricionais .....	28
1.11 Pretensões imprescritíveis .....	30
2. Ação Civil Pública e desenvolvimento dos direitos coletivos.....	33
2.1 Noções introdutórias .....	33
2.2 Conceito e terminologia .....	36
2.3 Objetivos em âmbito material e processual .....	38
2.4 Objeto - categorias de direitos tutelados.....	38
2.5 Direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos .....	43
2.6 Competência .....	47
2.7 Legitimação – Ministério Público e demais legitimados.....	49
2.8 Aspectos procedimentais .....	51
2.9 Sentença e coisa julgada .....	51
2.10 Ação civil Pública e ação popular – distinção .....	53
3. Prescrição na ação civil pública .....	55
3.1 Posições doutrinárias .....	58
3.1.1 A tese da imprescritibilidade .....	58
3.1.1.1 Posicionamento de Ricardo de Barros Leonel .....	58
3.1.1.2 Posicionamento de Edis Milaré .....	59
3.1.1.3 Posicionamento de Francisco Antonio de Oliveira .....	60
3.1.2 A tese da prescritibilidade .....	61
3.1.2.1 Posicionamento de Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes .....	61
3.1.2.2 Posicionamento de Hugo Nigro Mazzilli .....	61
3.1.2.3 Posicionamento de Teori Albino Zavascki .....	62
3.1.2.4 Posicionamento de Lucio Picanço Facci .....	63
3.1.2.5 Posicionamento de Rita de Cássia Rocha Conte .....	63
3.1.3 Posições intermediárias .....	64
3.1.3.1 Posicionamento de Sérgio Cruz Arenhart .....	64

3.1.3.2 Posicionamento de Carlos Henrique Bezerra Leite .....	65
3.1.3.3 Posicionamento de Raimundo Simão de Melo .....	66
3.1.3.4 Posicionamento de Marcelo Ribeiro Silva .....	67
3.1.3.5 Posicionamento de Adriano Sant'ana Pedra .....	68
3.1.3.6 Posicionamento de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr... ..	69
3.2 Posicionamento dos Tribunais .....	69
3.3 Imprescritibilidade da pretensão de reparação de dano ambiental .....	73
3.3.1 Posicionamento de Édis Milaré .....	73
3.3.2 Posicionamento de Álvaro Luiz Valery Mirra .....	74
3.3.3 Posicionamento de Celso Antônio Pacheco Fiorillo .....	75
3.3.4 Posicionamento de Luís Paulo Sirvinkas .....	75
3.3.5 Posicionamento de José Rubens Morato Leite .....	75
3.3.6 Posicionamento divergente de Paulo Bessa Antunes .....	76
3.3.7 Jurisprudência .....	77
Conclusão .....	79
Referências bibliográficas .....	83

## **Introdução**

A prescrição na ação civil pública é uma questão que apresenta marcante divergência doutrinária e jurisprudencial, constituindo o objeto fundamental deste trabalho.

Esta controvérsia surge a partir da inexistência de norma específica na Lei 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública, disciplinando a questão da prescrição, ocasionando divergências nas interpretações da doutrina e jurisprudência. Anote-se a crescente importância da questão no contexto do desenvolvimento da tutela coletiva de direitos.

Para bem desvelar o tema, utiliza-se o método dedutivo, partindo da análise do posicionamento de autores que se dedicaram ao seu estudo, observando as possibilidades aventadas pelo ordenamento jurídico.

Da mesma forma, procede-se a análise do problema em uma perspectiva concreta, verificando-se a interpretação e aplicação da norma - bem como qual seria a norma aplicável – utilizada pelos Tribunais, em especial pelo STJ.

Nesse contexto, o estudo se desenvolve em três capítulos distintos. No primeiro capítulo busca-se esmiuçar as diversas nuances do instituto da prescrição, conforme os ensinamentos doutrinários clássicos e contemporâneos.

Em um segundo momento, almeja-se compreender o desenvolvimento da ação civil pública, observando o contexto favorável ao “nascimento” e progresso dos direitos coletivos em sentido amplo.

Por fim, trabalha-se de modo específico a questão da prescrição na ação civil pública, tanto através da apresentação do posicionamento dos principais autores que se debruçaram sobre o tema, como com o estudo da jurisprudência relacionada.

Para melhor compreender a natureza e o alcance desta problemática, busca-se, em um primeiro momento, esquematizar o instituto da prescrição em suas mais diversas facetas.

Antes de tudo, pode-se ao menos tentar definir a prescrição, anotando que o tema e todos esses conceitos serão desenvolvidos a contento mais adiante, como a perda



de uma pretensão em virtude da inércia do titular que não a exerceu no lapso temporal adequado.

Desse modo, como costuma ressaltar a doutrina brasileira, a prescrição pode, ao menos inicialmente, parecer bastante injusta, já que priva o credor de receber a prestação que lhe é devida. Entretanto, observa-se que caso não existisse o instituto da prescrição, a certeza e estabilidade das relações sociais estaria prejudicada, da mesma forma que a segurança jurídica.

Nesse ínterim, didáticos são os exemplos apresentados por Silvio de Salvo Venosa, os quais demonstram que, não fosse a prescrição, nunca poderia haver certeza sobre se estar adquirindo um bem livre e desembaraçado, por exemplo, fazendo-se necessária investigação meticulosa de todo o histórico do bem por infinitas gerações. Seguindo a mesma linha de raciocínio, toda pessoa teria de guardar indefinidamente todos os documentos de todos os negócios realizados em sua vida, bem como nas gerações anteriores, o que impossibilitaria, ou em muito dificultaria, qualquer negócio jurídico.

Quanto à evolução histórica, ressalta-se que no Direito Romano vigorava a noção de perpetuidade das ações. Contudo, quando o pretor foi investido do poder de criar ações não previstas no direito honorário, através da Lei Aebutia – ano 520 de Roma - originaram-se as ações temporárias.

Igualmente importante é estabelecer o alcance do instituto, verificando quais são os direitos afetados pela prescrição. Nesse sentido, consigna-se que, em regra, a prescrição alcança os direitos patrimoniais e ainda se estende sobre os direitos patrimoniais referentes aos direitos imprescritíveis.

Nesse contexto, a própria existência de direitos/pretensões imprescritíveis é debatida, já que uma das ambições fundamentais deste trabalho é verificar se a ação civil pública pode ser incluída no rol das ações/pretensões imprescritíveis, e em que casos.

Da mesma forma, são tratados os prazos em que ocorre a prescrição das pretensões, com especial ênfase no prazo aplicável às ações civis públicas.

O segundo capítulo trata da questão do “nascimento” e desenvolvimento dos direitos coletivos em sentido amplo, culminando na ação civil pública, que constitui o principal mecanismo processual de proteção desses direitos em nossa sociedade.

O processo civil tradicional, no contexto do Estado Liberal Clássico, se preocupava apenas com a tutela dos direitos individuais, não deixando espaço para a proteção dos direitos coletivos. Entretanto, com as transformações da sociedade, que evoluiu no sentido de uma sociedade de massas, ganharam importância os conflitos envolvendo interesses de uma infinidade de indivíduos.

Desse modo, a partir da década de 1970, especialmente através dos estudos de Mauro Cappelletti, a doutrina identificou a existência de uma categoria de interesses que não se encaixavam em sua tradicional classificação em públicos e privados.

Ou seja, direitos que pertencem a um grupo de pessoas, a uma classe, a uma categoria, ou a própria sociedade, considerada em seu sentido amplo. Estes direitos receberam o nome de direitos metaindividuais, transindividuais, ou coletivos em sentido amplo.

Quanto ao aspecto processual, antes da Lei 7.347/1985 existiam poucas possibilidades de tutela de direitos coletivos no ordenamento brasileiro. Entretanto, com o maior desenvolvimento desses direitos e do novo paradigma das relações sociais da sociedade, tornou-se manifesta a necessidade de mecanismos processuais que propiciassem sua tutela eficaz.

Assim, ao menos a partir de 1985, a ação civil pública apresentou-se como o instrumento processual adequado para a tutela de direitos relativos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e da ordem econômica, bem como aos demais interesses difusos da sociedade.

Entretanto, a Lei 7.347/1985, que disciplinou a ação civil pública, foi silente com relação à possibilidade de prescrição dos direitos tutelados. Tal fato ensejou a controvérsia objeto do presente trabalho, dividindo-se a doutrina e jurisprudência basicamente em duas posições.

A primeira delas parte do pressuposto de que a prescrição é a regra, sendo a imprescritibilidade excepcional. Dessa forma, no silêncio do legislador, os direitos coletivos em sentido amplo também estariam sujeitos à prescrição.

Outra corrente, porém, parte de pressuposto diverso, entendendo que, por sua própria natureza e por representarem um interesse que pertence a uma coletividade, transcendendo a esfera meramente individual, seriam imprescritíveis as pretensões deduzíveis por meio da ação civil pública.

Aponta-se, ainda, a existência de uma corrente intermediária, a qual, dando ênfase ao aspecto sancionatório da prescrição – sanção pela inércia do titular de um direito – admite a prescrição dos direitos individuais homogêneos, negando a prescritibilidade dos interesses difusos e coletivos.

Essas categorias e posições serão mais bem esclarecidas ao longo deste trabalho, bem como as posições que levam em consideração o objeto tutelado.

Mesmo que admitida a prescritibilidade das pretensões relativas aos direitos tuteláveis em sede de ação civil pública, ante o silêncio da lei, surge nova discussão acerca do prazo em que ocorreria esta prescrição.

A principal corrente considera que a prescrição ocorreria em cinco anos, considerando que a ação civil pública e a ação popular inscrevem-se no mesmo microsistema de tutela de interesses coletivos, sendo o prazo expresso na Lei da Ação Popular aplicável à ação civil pública, por analogia.

Outra corrente, contudo, defende que deve prevalecer o prazo prescricional geral previsto no art. 205 do Código Civil, posto que na ausência de norma específica deve ser aplicada a norma geral.

Pelo exposto, percebe-se que muitos são os temas e controvérsias expostos neste trabalho, sem nenhum propósito de esgotá-los, mas apenas de verificar as discussões e soluções apresentadas pela doutrina e jurisprudência.

## **1. PRESCRIÇÃO – ASPECTOS FUNDAMENTAIS**

Este capítulo vai tratar dos aspectos fundamentais do instituto da prescrição. Nesse contexto, visa-se propiciar uma visão básica dos conceitos e definições acerca do instituto, para que seja possível melhor compreender o problema da prescrição na ação civil pública.

Nesse ínterim, trata-se dos temas básicos, com ênfase nos aspectos conceituais. Assim, busca-se compreender o fenômeno da prescrição, sua importância, o que o caracteriza, os requisitos necessários, além de quais são os direitos passíveis de prescrição, bem como se existiriam pretensões imprescritíveis, etc.

### **1.1 Noções introdutórias**

Santo Agostinho (in RODRIGUES, 2004, p. 63) expressou de maneira ímpar a dificuldade natural para se definir o conceito de tempo. Em suas palavras:

Que é, pois o tempo? Quem poderá explicá-lo clara e brevemente? Quem poderá apreender, mesmo só com o pensamento, para depois traduzir por palavras o seu conceito? E que assunto mais familiar e mais debatido em nossas conversas do que o tempo? Quando dele falamos, compreendemos o que dizemos. Compreendemos também o que nos dizem quando deles nos falam. O que é, por conseguinte, o tempo? Se ninguém nos perguntar, eu sei; se o quiser explicar a quem me fizer a pergunta, já não sei. Porém atrevo-me a declarar, sem receio de contestação, que, se nada sobreviesse, não haveria tempo futuro, e se agora nada houvesse, não haveria o tempo presente.

Assim, de acordo com o filósofo, o tempo, enquanto fenômeno do mundo dos fatos, pode ser compreendido mas não pode ser explicado. Mesmo assim o tempo é um componente vital em nosso cotidiano e nas relações sociais.

Para os fins deste trabalho, tratar-se-á o tempo enquanto um fato jurídico natural capaz de criar, modificar e extinguir direitos. E, mais especificamente, como uma das causas de extinção de direitos em razão do decurso de determinado lapso temporal.

O exercício de um direito não pode ficar pendente indefinidamente. Portanto, deve se dar em prazo determinado, sob pena de perder o titular a prerrogativa de fazer valer seu direito (VENOSA, 2004).

No mesmo sentido, Francisco Amaral (2008) aduz que, com a finalidade de proteger a segurança e a certeza, valores fundamentais do direito moderno, limitam-se no tempo a exigibilidade e o exercício dos direitos subjetivos. Esclarece, ainda, que a exigibilidade é “qualidade do direito que pode ser reclamado em pagamento. É típico das obrigações.”, enquanto por exercício se entende “o uso que se faz de um direito”. (AMARAL, 2008)

Por outro lado, a finalidade precípua da existência do próprio direito é a garantia de pacificação social. Nesse contexto, não é razoável para a preservação da estabilidade e da segurança jurídica a existência de relações jurídicas perpétuas, capazes de obrigar indefinidamente um sujeito (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2009).

Além das razões de ordem social, outro fundamento da prescrição é a sanção à inércia do titular do direito. Sua inércia torna presumível seu desinteresse. Quem se conserva inativo, deve perdê-lo, conforme o clássico brocardo *dormientibus non succurrit jus* (GOMES, 2010).

À primeira vista o instituto da prescrição pode parecer injusto, pois contraria o princípio segundo o qual o devedor precisa honrar a obrigação assumida. Entretanto, não fosse a prescrição, nunca poderia haver certeza sobre se estar adquirindo um bem livre e desembaraçado, fazendo-se necessária investigação meticulosa de todo o histórico do bem por infinitas gerações. Da mesma forma, toda pessoa teria de guardar indefinidamente todos os documentos de todos os negócios realizados em sua vida, bem como nas gerações anteriores. Em princípio, os recibos e demais documentos de negócios jurídicos efetuados só precisam ser guardados até o fim dos prazos prescricionais ou decadenciais fixados em lei. (VENOSA, 2004).

A prescrição tem sua origem no direito romano, no qual, inicialmente, vigorava a noção de perpetuidade das ações. Somente quando o pretor foi investido do poder de criar ações não previstas no direito honorário (Lei Aebutia – ano 520 de Roma), passou a fixar seu prazo de duração, dando origem às ações temporárias, em oposição às ações de direito quiritário que eram perpétuas. (VENOSA, 2004)

Para determinar que a ação possuía caráter temporário, era inserida uma parte introdutória em sua fórmula, chamada *praescriptio*. E por uma evolução do conceito o termo passou a designar o que hoje chamamos de prescrição, relacionada com a ideia de extinção da ação pela expiração do prazo de sua duração (FINK, 2005). Neste contexto, *praescriptio* significava a propositura tardia de uma demanda. (VENOSA, 2004).

O Código Civil de 1916 reunia no Título III – “Da Prescrição”, todas as hipóteses de extinção de direitos pelo decurso de tempo, relegando à doutrina a difícil tarefa de sua distinção do instituto da decadência (PEREIRA, 2004).

A técnica não foi reproduzida no Código Civil de 2002. Este distinguiu a prescrição da decadência, tratando daquela nos artigos 186 a 206 e desta nos artigos 207 a 211. Característica marcante da técnica legislativa da codificação atual é referir-se à prescrição em um único capítulo, na parte geral, enquanto os casos de decadência são tratados de maneira específica na parte especial, sempre que o exercício de um direito potestativo estiver condicionado a um prazo (PEREIRA, 2004).

A prescrição pode ainda ser classificada em extintiva e aquisitiva. Consoante a lição de Orlando Gomes (2010), o objeto da prescrição aquisitiva é a aquisição de direitos, habilitando o possuidor de uma coisa a converter esta posse em propriedade, conforme o instituto do usucapião. Por outro lado, o objeto da prescrição liberatória é a extinção de uma relação jurídica.

Entretanto, segundo Caio Mário da Silva Pereira (2004), a doutrina alemã encara os dois institutos sob o mesmo prisma, entendendo que a prescrição aquisitiva, muito embora implique a constituição de uma relação jurídica para o usucapiente, traz consigo a perda de um direito para o proprietário. Não obstante as manifestações da doutrina, o BGB trata distintamente a prescrição extintiva na parte geral e a prescrição aquisitiva na parte especial, como forma peculiar de aquisição de direitos reais.

Posto que a prescrição aquisitiva é conhecida e regulada pelo nome de usucapião, sempre que se faz referência, pura e simplesmente, à prescrição, designa-se a prescrição extintiva ou liberatória (GOMES, 2010).

## 1.2 Conceito

Inicialmente, cabe esclarecer que sempre foi questão controvertida se a prescrição extinguiria a ação ou propriamente o direito material. Esta questão não foi solucionada pelo Código Civil de 1916, o que ensejou diversos debates doutrinários, encontrando uma relativa pacificação com o advento do Código Civil de 2002.

Segundo Pontes de Miranda, a prescrição seria uma exceção que alguém tem contra aquele que não exerceu, durante certo lapso de tempo fixado em norma, sua pretensão ou ação (in DINIZ, 2003, p.338).

Para Câmara Leal (1982, p.12), a prescrição pode ser conceituada como “a extinção de uma ação ajuizável, em virtude da inércia de seu titular durante certo lapso de tempo, na ausência de causas preclusivas de seu curso”.

Clóvis Beviláqua conceitua a prescrição extintiva como “a perda da ação atribuída a um direito, e de toda a sua capacidade defensiva, em consequência do não-uso dela, durante determinado espaço de tempo”. (in GONÇALVES, 2009, p.473)

Diverso é o entendimento de Orlando Gomes (2010, p. 384), para quem “a prescrição é o modo pelo qual um direito se extingue em virtude da inércia, durante certo lapso de tempo, do seu titular, que, em consequência, fica sem ação para assegurá-lo”.

Tese semelhante era defendida por Caio Mário da Silva Pereira<sup>1</sup> (NADER, 2009, p. 449; GONÇALVES, 2009, p. 473) e Nicolas Coviello. Para este “a prescrição extingue o direito mesmo, e não somente a ação: manter com vida o direito, uma vez extinta a ação, é uma sutileza que não está conforme com os princípios de nossa lei, segundo o qual não há direito sem ação...” (in NADER, 2009, p. 449).

Em sentido diverso, para Paulo Nader pode-se definir “a prescrição extintiva como a perda do direito de ação em decorrência da inércia do seu titular, durante lapso temporal superior ao estabelecido em lei.” (NADER, 2009, p.450).

---

<sup>1</sup> Entretanto, na 20ª edição do “Instituições de Direito Civil – Introdução ao Direito”, ano 2004, é defendida a idéia de prescrição da pretensão.

Na lição de Arnaldo Rizzardo (2008), mais uma vez predomina no direito pátrio a teoria alemã da prescrição, que considera a prescrição como a perda da ação atribuída a um direito.

Um dos principais argumentos dos defensores da tese de que a prescrição atingiria o direito de ação, deixando “intacto” o direito material, é o de que a obrigação prescrita converte-se em obrigação natural, que seria aquela cujo cumprimento não pode ser exigido, mas caso cumprida espontaneamente, autoriza a retenção do que foi pago. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2009)

O advento do Código Civil de 2002 amenizou as discussões em torno da questão, ao estabelecer que a prescrição extingue a pretensão de reparação do direito violado, nos seguintes termos: “Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.”

No mesmo sentido se posicionou boa parte da doutrina. Para Maria Helena Diniz (2003, p.337) “a prescrição tem por objeto as pretensões (CC, art. 189); por ser uma exceção oposta ao exercício da ação, tem por escopo extingui-la, tendo por fundamento um interesse jurídico social”. Referida estudiosa (2003, p. 338) ainda pontifica que “o que caracteriza a prescrição é que ela visa a extinguir uma pretensão alegável em juízo por meio de uma ação, mas não o direito propriamente dito”

De acordo com Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2009, p. 455), a prescrição “é a perda da pretensão de reparação do direito violado, em virtude da inércia do seu titular, no prazo previsto pela lei”.

No mesmo sentido está Francisco Amaral (AMARAL, 2008, p. 596), para quem “prescrição é a perda da pretensão em virtude da inércia do seu titular no prazo fixado em lei”.

Igualmente, Carlos Roberto Gonçalves (2009, p. 477) consigna que “hoje, no entanto, predomina o entendimento, na moderna doutrina, de que a prescrição extingue a pretensão, que é a exigência de subordinação de um interesse alheio ao interesse próprio.”

Por outro lado, o entendimento de que a prescrição ataca a ação não se coaduna com o desenvolvimento do processo civil contemporâneo. Nesse ínterim, Pablo Stolze



Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2009, p.456) salientam que “o direito constitucional de ação, ou seja, o direito de pedir ao estado um provimento jurisdicional efetivo, é sempre público, abstrato, de natureza essencialmente processual e indisponível.”

Desse modo, independente de possuir o direito subjetivo alegado, a ordem jurídica sempre vai conferir o direito de obter um provimento jurisdicional em juízo, como corolário do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2009). Caso o autor não possua o direito alegado, a consequência será a improcedência da ação proposta.

Ao comentar o art. 189 do então projeto do Código Civil de 2002, Miguel Reale pontificou que “ainda a propósito da prescrição, há problema terminológico digno de especial ressaltar. Trata-se de saber se prescreve a ação ou a pretensão. Após amadurecidos estudos, preferiu-se a segunda solução, por ser considerada a mais condizente com o Direito Processual contemporâneo, que há muito superou a teoria da ação como simples projeção de direitos subjetivos” (in GAGLIANO, 2009, p. 458).

Por outro lado, Silvio Rodrigues observa a inexistência de grandes consequências práticas no deslinde da questão acerca do perecimento da ação, do direito, ou da pretensão, tendo em vista que, sem os seus elementos de defesa, o direito perde quase inteiramente sua eficácia (in NADER, 2009, p.450). Igualmente, para Paulo Nader “a repercussão nas relações obrigacionais é praticamente nula, restringindo-se apenas ao fato de que o pagamento da obrigação natural não cria o direito de repetição” (NADER, 2009, p.450).

Pontificado o posicionamento doutrinário de que a prescrição extingue a pretensão, resta esclarecer o que se entende por pretensão.

Inicialmente, em consequência disposto no art. 189 do Código Civil de 2002, conclui-se que a pretensão nasce com a violação de um direito. Entretanto, o Código Civil não define o que seria a pretensão, de maneira que tal definição coube à doutrina.

Pontes de Miranda (1998, p. 68) define a pretensão como “a posição subjetiva de poder exigir de outrem alguma prestação positiva ou negativa”. Esclarece, outrossim, que “toda pretensão tem por fito satisfação: é meio para fim” (MIRANDA, 1998: p.68)

Para Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2009, p. 457), pretensão “é a expressão utilizada para caracterizar o poder de exigir de outrem coercitivamente o cumprimento de um dever jurídico, vale dizer, é o poder de exigir a submissão de um interesse subordinado (do devedor da prestação) a um interesse subordinante (do credor da prestação) amparado pelo ordenamento jurídico”.

### **1.3 Direitos sujeitos à prescrição**

Para melhor delimitar a extensão do instituto da prescrição, é importante diferenciar as diversas espécies de direitos existentes nas relações jurídicas.

As relações jurídicas contêm várias espécies de direitos, correspondendo às diversas formas pelas quais os sujeitos exercem seu poder sobre o objeto da relação. As espécies mais importantes são o direito subjetivo, a pretensão, o direito potestativo e as faculdades jurídicas (AMARAL, 2008).

Para melhor compreensão do direito subjetivo é necessário realizar sua distinção do direito objetivo. O direito objetivo constitui o “complexo de normas jurídicas que regem o comportamento humano, de modo obrigatório, prescrevendo uma sanção no caso de violação” (DINIZ, 2003, p.10).

Para Francisco Amaral (2008, p. 593), o direito subjetivo constitui o “poder que o ordenamento jurídico reconhece a alguém de ter, fazer, ou exigir de outrem determinado comportamento”

Como exemplos de direitos subjetivos, Maria Helena Diniz (2003: p.10) elenca: as permissões para casar e constituir família; de adotar pessoa como filho; de ter domicílio inviolável, de vender os seus pertences; de usar, gozar e dispor da propriedade; de alugar uma casa sua; de exigir pagamento do que lhe é devido; de mover ação para reparar as consequências de ato considerado ilícito.

A pretensão, como já visto, constitui o poder de exigir de outrem uma prestação positiva ou negativa, ou seja, uma ação ou omissão (MIRANDA, 1998: p. 68).

Em oposição ao direito de pretensão, tem-se o direito de exceção. Este se caracteriza como “o direito que se tem de impedir a eficácia de um direito subjetivo de outrem” (AMARAL, 2008, p.594). O direito de exceção funciona como um *contradireito*, ou um direito de negar uma prestação devida (AMARAL, 2008).

As exceções podem ser de ordem processual ou material. As primeiras são meras defesas contra o processo, enquanto as segundas representam direitos em oposição a uma pretensão formulada, por exemplo, a prescrição, a exceção de inadimplemento, o direito de retenção, a compensação. (AMARAL, 2008)

O direito de exceção não é considerado imprescritível, subsistindo conjuntamente com a pretensão do contendor, já que não seria justo que se extinguisse a oponibilidade da exceção antes de extinta a pretensão. Nesse contexto, prescrita a pretensão, prescreve com ela a faculdade de defesa (CC, art. 190). (PEREIRA, 2004)

Por sua vez, direito potestativo é o poder que o agente tem de influir na esfera jurídica de outrem, constituindo, modificando, ou extinguindo uma situação subjetiva sem que este possa fazer alguma coisa a não ser sujeitar-se (AMARAL, 2008).

São exemplos de direitos potestativos: o do patrão de dispensar o empregado, o do doador revogar a doação simples, o do representado revogar a procuração, o do agente ocupar *res nullius*, o de se aceitar ou não a proposta de contratar, o de se aceitar ou não a herança, o direito de passagem para prédio encravado em outro (AMARAL, 2008, p.595).

Os direitos potestativos sujeitam-se à decadência. Esta pode ser definida como o “perecimento do direito potestativo, em razão do seu não-exercício em um prazo determinado.” (PEREIRA, 2004, p. 689) Este não é único critério de distinção entre a prescrição e a decadência, o que será objeto de maiores considerações no capítulo 1.6.

As meras faculdades de fazer ou não fazer não estão sujeitas à prescrição quando não existe um dever alheio correspondente, como, por exemplo, os direitos de testar e de dividir o bem comum (WALD, 2009).

Em alguns casos são bastante sutis as diferenças entre os direitos potestativos e as meras faculdades. Para efetuar a distinção deve-se levar em consideração que somente existe sujeição em se tratando de direitos potestativos (AMORIM FILHO, 1961).

Segundo Caio Mário da Silva Pereira (2004), a prescrição fulmina todos os direitos subjetivos patrimoniais, e, normalmente, estende-se aos efeitos patrimoniais de direitos imprescritíveis. Desse modo, se é imprescritível a ação para obter o

reconhecimento de filiação, é prescritível o direito de reclamar uma herança em razão de procedência de ação de investigação de paternidade.

Análogo é o entendimento de Francisco Amaral (2008), para quem, de modo geral, a prescrição aplica-se apenas aos direitos subjetivos patrimoniais e disponíveis, especificamente às obrigações em sentido técnico.

#### **1.4 Natureza**

Mesmo que algumas das regras relativas à prescrição possam ser afastadas por acordo de vontade dos particulares, é incontestável a sua natureza de instituto de ordem pública, em razão de sua função de pacificação social (GOMES, 2010).

A natureza de ordem pública da prescrição acarreta três consequências (DINIZ, 2003, p.338):

- a) os particulares não podem declarar imprescritível qualquer direito;
- b) os prazos prescricionais não podem ser alterados – nem reduzidos nem aumentados – por acordo de vontades de particulares (CC, art.192);
- c) antes de consumada, a prescrição é irrenunciável (CC, art. 191).

#### **1.5 Requisitos**

Conforme clássica lição de Antônio Luiz da Câmara Leal (1982, p. 20), podem ser apontados quatro requisitos imprescindíveis para a ocorrência da prescrição:

- a) a existência de ação exercitável (actio nata);
- b) a inércia do titular da ação pelo seu não exercício;
- c) a continuidade dessa inércia durante certo tempo;
- d) ausência de fato ou ato impeditivo, suspensivo ou interruptivo do curso da prescrição.

Reputa-se necessária a atualização do primeiro requisito, já que tanto a doutrina moderna quanto o Código Civil vigente exigem uma pretensão, ao invés de uma ação exercitável (GONÇALVES, 2009).

A inércia do titular da ação ou da pretensão caracteriza-se por sua passividade ante a violação de seu direito, deixando que ela se perpetue no tempo. A propositura de ação pleiteando o restabelecimento do direito violado faz cessar esta inércia, impondo ao infrator reparação por perdas e danos (DINIZ, 2003).

Quanto ao terceiro requisito, a continuidade da inércia por determinado lapso temporal, o que a norma jurídica pretende punir não é a inércia passageira do titular do direito, mas sim, a sua inércia prolongada. Para que se consume a prescrição é necessário que tal inércia continuada se prolongue pelo prazo fixado em lei (DINIZ, 2003).

Por fim, quanto ao quarto requisito mencionado, a lei estipula fatores neutralizantes do instituto, quais sejam, as causas que impedem, interrompem ou suspendem a prescrição, que serão objeto de maiores considerações no item 1.9 (VENOSA, 2004).

Para Carlos Roberto Gonçalves (2009) o quarto requisito não constitui propriamente elemento conceitual da prescrição, já que implica apenas na não-tipificação ou em mera contagem alternativa do prazo.

Nesse ínterim, o professor (GONÇALVES, 2009) conclui que a prescrição tem como requisitos: a) a violação do direito, com o nascimento da pretensão; b) a inércia do titular; c) o decurso do tempo fixado em lei.

## **1.6 Prescrição e decadência - distinção**

Outro efeito do tempo sobre as relações jurídicas é o instituto da decadência, que pode ser definida como “o perecimento do direito potestativo, em razão do seu não exercício em um prazo predeterminado.” (PEREIRA, 2004, p.689)

A decadência possui alguns pontos em comum com a prescrição, notadamente sua natureza, fundamento e fator determinante. (AMARAL, 2008)

Quanto à natureza, ambos são institutos que se constituem em causa e disciplina da extinção de direitos. Em relação ao fundamento, ambos baseiam-se no princípio de ordem pública que visa preservar a paz social, além da certeza e segurança no comércio jurídico. E quanto ao fator determinante, são comuns a inércia dos titulares dos direitos e o decurso do prazo fixado em lei (AMARAL, 2008).

O Código Civil de 1916 não traçou distinção entre os dois institutos. Em seu texto sequer aparece a palavra decadência, tratando ambos os institutos sob a epígrafe comum “Da Prescrição”, de forma que a tarefa de estabelecer a distinção ficou por conta da doutrina e da jurisprudência (NADER, 2009).

Na verdade o Código Civil de 1916 reunia, indistintamente, em um único artigo, os prazos de prescrição e de decadência, o que, aliado a dificuldade de se estabelecer critérios seguros para a diferenciação, criou profunda divergência doutrinária. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2009).

Os comentários de Agnelo Amorim Filho (1961) demonstram as dificuldades enfrentadas pela doutrina na matéria:

A questão referente à distinção entre prescrição e decadência - tão velha quanto os dois velhos institutos de profundas raízes romanas - continua a desafiar a argúcia dos juristas. As dúvidas são tantas, e vêm se acumulando de tal forma através dos séculos, que, ao lado de autores que acentuam a complexidade da matéria, outros, mais pessimistas, chegam até a negar - é certo que com indiscutível exagero - a existência de qualquer diferença entre as duas primeiras espécies de prazos extintivos. É o que informa De Ruggiero (Instituições de Direito Civil, v. 1.º, p. 335 da trad.port.). Já Baudry-Lacantinerie e Albert Tissier declaram que são falíveis, ou imprestáveis, os vários critérios propostos para distinguir os dois institutos. Acentuam, ainda, que não se pode, a priori, estabelecer diferença entre Prescrição e decadência, e sim examinar caso por caso, para dizer, a posteriori, se o mesmo é de prescrição ou de decadência, Clóvis Bevilacqua, por sua vez, afirma que ‘a doutrina ainda não é firme e clara neste domínio (Teoria Geral, 2. ed., p. 367). Para Amílcar de Castro, é ‘uma das mais difíceis e obscuras questões de Direito essa de distinguir a prescrição da decadência (RT, v. 156/323). Giorgi diz que a ciência ainda não encontrou um critério seguro para distinguir a prescrição das caducidades (Teoria de las obligaciones , v. 9.º, p. 217). E Câmara Leal, inegavelmente o autor brasileiro que mais se dedicou ao estudo do assunto, chegando mesmo a elaborar um método prático para se fazer a distinção entre os dois institutos, diz que este é um dos

problemas mais árduos da teoria geral do Direito Civil (Da prescrição e da decadência , 1. ed., p. 133).

Apesar das dificuldades, tornou-se clássico o critério que consiste em delimitar os campos de incidência dos institutos, que são distintos. Nesse sentido, a prescrição atinge diretamente a ação e, por via oblíqua, faz desaparecer o direito por ela tutelado, enquanto a decadência atinge diretamente o direito, e por via oblíqua extingue a ação (GONÇALVES, 2009, p. 476-477).

Antonio Luiz Câmara Leal (1982, p. 100) defendia este critério, nos seguintes termos:

Para nós, que adotamos o critério da escola alemã, entendendo que a prescrição extingue diretamente as ações e só, indiretamente, os direitos, a dificuldade se adelgaça, e encontramos, desde logo, o primeiro traço diferencial entre a prescrição e a decadência: a decadência extingue, diretamente, o direito, e, com ele, a ação que protege. A decadência tem por objeto o direito, é estabelecida em relação a este e tem por função imediata impedi-lo; a prescrição tem por objeto a ação, é estabelecida em relação a esta, e tem por função imediata extingui-la. A decadência é causa direta e imediata de extinção de direitos; a prescrição só os extingue mediata ou indiretamente.

Outro importante critério, adotado por praticamente toda a doutrina, é o apresentado por Agnelo Amorim Filho (1961) no artigo “Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e identificar as ações imprescritíveis”, em que o estudioso, levando em consideração a classificação trinária das ações – declaratórias, constitutivas e condenatórias, conclui que todas as ações condenatórias, e somente elas, estão sujeitas a prescrição.

Agnelo Amorim Filho (1961) igualmente conclui que “os únicos direitos para os quais podem ser fixados prazos de decadência são os direitos potestativos, e, assim, as únicas ações ligadas ao instituto da decadência são as ações constitutivas, que têm prazo especial de exercício fixado em lei.”

Por oportuno, convém esclarecer que são declaratórias as ações acerca da existência ou inexistência de uma relação jurídica. As ações constitutivas visam criar, modificar ou extinguir uma relação jurídica. Por último, as ações condenatórias buscam a formulação de um comando, ou seja, visam uma prestação a ser cumprida pelo réu (THEODORO JUNIOR, 2001).

Outro critério distintivo leva em consideração a origem da ação, no contexto de que é a ação que sofre os efeitos da prescrição. Assim, quando a origem da ação é idêntica à origem do direito, ou seja, quando ambos nascem ao mesmo tempo, o prazo para exercício do direito é decadencial. Quando, porém, a origem da ação é distinta da origem do direito, nascendo aquela no momento da violação de direito preexistente, o prazo é prescricional (GOMES, 2010).

Orlando Gomes (2010, p. 391) apresenta um exemplo bastante didático:

O prazo que tem o autor de obra literária para propor ação contra aquele que praticou ofensa ao seu direito autoral é nitidamente de prescrição. Por quê? Porque a ação nasceu posteriormente ao direito, e tem uma origem distinta deste. O direito autoral já existia, intuitivamente, quando foi ofendido. A ação origina-se da ofensa. Aquele que cometeu a ofensa criou um obstáculo ao exercício pleno do direito autoral preexistente.

Outras diferenças merecem menção: a) o prazo decadencial não pode, em regra, ser interrompido nem suspenso, enquanto a prescrição pode ser suspensa e interrompida nas causas expressas em lei; b) a decadência corre contra todos, enquanto a prescrição não opera diante de pessoas determinadas pela lei; c) a prescrição admite renúncia por parte dos interessados, a decadência em nenhuma hipótese; d) o prazo de decadência pode ser estabelecido pela lei ou vontade unilateral ou bilateral, enquanto o prazo da prescrição somente é fixado por lei (VENOSA, 2004, p. 639).

Após anos de debates doutrinários, o Código Civil de 2002 estabeleceu clara separação entre os institutos. Através do critério da operabilidade, conforme denominado por Miguel Reale, o Código Civil definiu a pretensão (*anspruch*) como o objeto da prescrição e discriminou taxativamente nos arts. 205 e 206 os casos em que ela ocorre (RIZZARDO, 2008: p.612). Desse modo, são de decadência todos os demais



prazos, estabelecidos como complemento de cada artigo que rege a matéria, tanto na Parte Geral quanto na Parte Especial. (GONÇALVES, 2009)

O jurista Miguel Reale (2001) teceu as seguintes considerações acerca do princípio da operabilidade e do critério do Código Civil para a distinção entre a prescrição e a decadência:

Quem é que, no Direito Civil brasileiro ou estrangeiro, até hoje, soube fazer uma distinção nítida e fora de dúvida, entre prescrição e decadência? Há as teorias mais cerebrinas e bizantinas para se distinguir uma coisa de outra. Devido a esse contraste de idéias, assisti, uma vez, perplexo, num mesmo mês, a um Tribunal de São Paulo negar uma apelação interposta por mim e outros advogados, porque entendia que o nosso direito estava extinto por força de decadência; e, poucas semanas depois, ganhávamos, numa outra Câmara, por entender-se que o prazo era de prescrição, que havia sido interrompido! Por isso, o homem comum olha o Tribunal e fica perplexo. Ora, quisemos pôr um termo a essa perplexidade, de maneira prática, porque o simples é o sinal da verdade, e não o bizantino e o complicado. Preferimos, por tais motivos, reunir as normas prescricionais, todas elas, enumerando-as na Parte Geral do Código. Não haverá dúvida nenhuma: ou figura no artigo que rege as prescrições, ou então se trata de decadência. Casos de decadência não figuram na Parte Geral, a não ser em cinco ou seis hipóteses em que cabia prevê-la, logo após, ou melhor, como complemento do artigo em que era, especificamente, aplicável.

Por fim, Maria Helena Diniz (2003, p. 363-364) sintetizou as principais diferenças entre os institutos:

- 1) A decadência extingue o direito e indiretamente a ação; a prescrição extingue a pretensão alegável em juízo por meio de uma ação, fazendo desaparecer, por via oblíqua, o direito por ela tutelado.
- 2) O prazo decadencial é estabelecido por lei ou por vontade unilateral ou bilateral; o prazo prescricional somente por lei.

- 3) A prescrição supõe uma ação cuja origem seria diversa da do direito; a decadência requer uma ação cuja origem é idêntica à do direito.
- 4) A decadência corre contra todos; a prescrição não corre contra aqueles que estiverem sob a égide das causas de interrupção ou suspensão previstas em lei.
- 5) A decadência decorrente de prazo legal pode ser julgada, de ofício, pelo juiz, independentemente de arguição do interessado; a prescrição das ações patrimoniais não pode ser, *ex officio*, decretada pelo magistrado.<sup>2</sup>
- 6) A decadência resultante de prazo legal não pode ser renunciada; a prescrição, após sua consumação, pode sê-lo pelo prescribente.
- 7) Só as ações condenatórias sofrem os efeitos da prescrição; a decadência só atinge direitos sem prestação que tendem à modificação do estado jurídico existente.

### **1.7 Prescrição, perempção e preclusão**

Outros dois institutos de natureza processual possuem afinidade com a prescrição: a perempção e a preclusão.

A preclusão consiste na perda de uma faculdade processual, por não ter sido exercida no momento oportuno, impedindo que se renovem questões já decididas no curso da mesma ação (GONÇALVES, 2009). Como exemplo, pode-se citar a preclusão operada pelo decurso do prazo para o oferecimento de um recurso.

Já a perempção consiste na perda do direito de renovar a propositura da mesma ação, por parte daquele que deu causa a três arquivamentos sucessivos por negligência. A perempção não impede que o direito material seja alegado como defesa (THEODORO JUNIOR, 2001).

---

<sup>2</sup> A citação é de edição anterior à Lei 11.280/2006, que revogou o disposto no artigo 194 do Código Civil, devendo agora a prescrição ser pronunciada de ofício, conforme a nova redação do § 5º do art. 219 do CPC.

## **1.8 Regras gerais da prescrição**

Orlando Gomes (2010) classifica as regras gerais da prescrição em três categorias distintas: a) quanto à sua alegação; b) quanto ao cálculo do prazo; e c) quanto à extensão do direito.

Inicialmente, ressalte-se que a prescrição pode ser alegada pela pessoa interessada, seja física ou jurídica, em qualquer grau de jurisdição pela parte a quem aproveita (art. 193). (GOMES, 2010)

Para calcular corretamente o lapso prescricional é vital determinar o momento em que a prescrição começa a correr. A regra intuitiva é a de que o início do prazo coincide com o instante em que a pretensão pode ser exercida (GOMES, 2010)

Quanto à extensão, a prescrição do direito principal acarreta a prescrição dos direitos acessórios (frutos, rendas, juros, e outros). Além disso, a prescrição iniciada continua a correr contra os sucessores (GOMES, 2010). (CC, art. 196)

Outra regra geral estabelece que os relativamente incapazes e as pessoas jurídicas têm ação contra os seus assistentes ou representantes legais, que derem causa à prescrição, ou não a alegarem oportunamente (CC, art. 195). (AMARAL, 2008)

Em razão do seu fundamento de pacificação social, não é admitida a renúncia prévia à prescrição, cabendo a renúncia posterior, que pode ser prévia ou tácita, estando ainda condicionada a inexistência de prejuízo para terceiros (CC, art. 191). (PEREIRA, 2004, p. 684)

Os prazos prescricionais não podem ser alterados por acordo das partes (CC, art. 192), podendo ser seu prazo reduzido ou alterado por lei superveniente, ou transformado em prazo decadencial (GONÇALVES, 2009).

Na tradição do direito civil brasileiro cabia às partes alegar a prescrição, não podendo o juiz dela conhecer de ofício. Esta regra foi alterada pela lei 11.280, de 16/02/2006, que revogou o artigo 194 do Código Civil, estabelecendo que a prescrição deve ser pronunciada de ofício, conforme a nova redação do art. 219, § 5º do CPC (WALD, 2009, p. 285).

## **1.9 Impedimento, interrupção e suspensão**

Inicialmente, cabe distinguir estas três figuras reguladas nos arts. 197 a 204 do CC.

O impedimento é o obstáculo ao curso do prazo prescricional anterior ao seu início, consistindo, assim, em um fato que não permite que o prazo comece a correr (AMARAL, 2008, p. 602).

A suspensão é a cessação temporária do curso do prazo prescricional sem prejuízo do tempo já decorrido. Ela possui a mesma natureza do impedimento, muito embora, com determinadas diferenças técnicas, se reunindo no mesmo complexo de regras dos arts. 197 a 201 do CC (AMARAL, 2008).

A interrupção, por sua vez, é o fato que impede o fluxo normal do prazo, inutilizando o período já decorrido. Por disposição legal (CC, art. 202), somente pode se dar uma única vez, estando os casos regulados pelo art. 202 do CC (AMARAL, 2008)

Desse modo, a diferença mais marcante entre os institutos é quanto aos seus efeitos, já que na interrupção o prazo anterior não é mais computado, enquanto na suspensão o prazo continua a correr, computando-se o tempo anteriormente decorrido (PEREIRA, 2004).

Arnoldo Wald (2009) sintetiza as causas que impedem ou suspendem a prescrição: a constância do matrimônio, o exercício do poder familiar e as relações de tutela e curatela entre as partes (art. 197 do CC). Não corre a prescrição contra os absolutamente incapazes, os ausentes do Brasil em serviço público e os que se acharem servindo nas forças armadas, em tempo de guerra (art. 198 do CC), mas corre a favor deles (AMARAL, 2008)

Os casos de interrupção são os seguintes (WALD, 2009): o despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação, caso promovida no prazo e na forma da lei processual, o protesto judicial e cambial, a apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores, qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor e qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor (art. 202).

### **1.10 Prazos prescricionais**

O prazo prescricional é o espaço de tempo que decorre entre seu termo inicial e final (GOMES, 2010).

O Código Civil prevê um prazo mais longo e único para as ações gerais, quando a prescrição é denominada ordinária ou comum e diversos prazos menores, pela conveniência de se reduzir o prazo para o exercício de determinados direitos, quando se verifica a denominada prescrição especial. Desse modo, o prazo da prescrição geral é observado apenas quando não se verifica hipótese de prescrição especial.

No art. 205 do CC está previsto o prazo prescricional ordinário, enquanto no art. 206 estão previstos os prazos especiais:

Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

Art. 206. Prescreve:

§ 1º Em um ano:

I - a pretensão dos hospedeiros ou fornecedores de víveres destinados a consumo no próprio estabelecimento, para o pagamento da hospedagem ou dos alimentos;

II - a pretensão do segurado contra o segurador, ou a deste contra aquele, contado o prazo:

a) para o segurado, no caso de seguro de responsabilidade civil, da data em que é citado para responder à ação de indenização proposta pelo terceiro prejudicado, ou da data que a este indeniza, com a anuidade do segurador;

b) quanto aos demais seguros, da ciência do fato gerador da pretensão;

III - a pretensão dos tabeliães, auxiliares da justiça, serventuários judiciais, árbitros e peritos, pela percepção de emolumentos, custas e honorários;

IV - a pretensão contra os peritos, pela avaliação dos bens que entraram para a formação do capital de sociedade anônima, contado da publicação da ata da assembléia que aprovar o laudo;

V - a pretensão dos credores não pagos contra os sócios ou acionistas e os liquidantes, contado o prazo da publicação da ata de encerramento da liquidação da sociedade.

§ 2º Em dois anos, a pretensão para haver prestações alimentares, a partir da data em que se vencerem.

§ 3º Em três anos:

I - a pretensão relativa a aluguéis de prédios urbanos ou rústicos;

II - a pretensão para receber prestações vencidas de rendas temporárias ou vitalícias;

III - a pretensão para haver juros, dividendos ou quaisquer prestações acessórias, pagáveis, em períodos não maiores de um ano, com capitalização ou sem ela;

IV - a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa;

V - a pretensão de reparação civil;

VI - a pretensão de restituição dos lucros ou dividendos recebidos de má-fé, correndo o prazo da data em que foi deliberada a distribuição;

VII - a pretensão contra as pessoas em seguida indicadas por violação da lei ou do estatuto, contado o prazo:

a) para os fundadores, da publicação dos atos constitutivos da sociedade anônima;

b) para os administradores, ou fiscais, da apresentação, aos sócios, do balanço referente ao exercício em que a violação tenha sido praticada, ou da reunião ou assembléia geral que dela deva tomar conhecimento;

c) para os liquidantes, da primeira assembléia semestral posterior à violação;

VIII - a pretensão para haver o pagamento de título de crédito, a contar do vencimento, ressalvadas as disposições de lei especial;

IX - a pretensão do beneficiário contra o segurador, e a do terceiro prejudicado, no caso de seguro de responsabilidade civil obrigatório.

§ 4º Em quatro anos, a pretensão relativa à tutela, a contar da data da aprovação das contas.

§ 5º Em cinco anos:

I - a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular;

II - a pretensão dos profissionais liberais em geral, procuradores judiciais, curadores e professores pelos seus honorários, contado o prazo da conclusão dos serviços, da cessação dos respectivos contratos ou mandato;

III - a pretensão do vencedor para haver do vencido o que despendeu em juízo.

### **1.11 Pretensões imprescritíveis**

A prescritibilidade é a regra, sendo a imprescritibilidade a exceção (PEREIRA, 2004).

Embora a prescritibilidade seja a regra, a experiência jurídica aponta no sentido da existência de pretensões imprescritíveis. Para tanto, basta considerar o absurdo a que conduziria entendimento diverso no caso de um contrato firmado por uma criança, ou de um casamento de um pai com sua filha. (CAHALI, 2008)

Maria Helena Diniz assinala a imprescritibilidade das seguintes pretensões: (2003, p. 350-351)

- 1) O direitos da personalidade, como a vida, a honra, o nome, a liberdade, a intimidade, a própria imagem, as obras literárias, artísticas ou científicas etc.
- 2) O estado da pessoa, como filiação, condição conjugal, cidadania, salvo os direitos patrimoniais dele decorrentes, como o reconhecimento da filiação para receber herança (Súmula 149 do STF).
- 3) Os bens públicos.
- 4) O direito de família no que concerne à questão inerente ao direito à pensão alimentícia, à vida conjugal, ao regime de bens.
- 5) A pretensão do condômino de a qualquer tempo exigir a divisão da coisa comum (CC, art. 1320), ou a meação de muro divisório (CC, arts. 1297 e 1.327).
- 6) A exceção de nulidade. P. ex., pelo art. 1860, parágrafo único, do Código Civil, é nulo o testamento feito por menor, com idade inferior a 16 anos, seja qual for o tempo decorrido da realização do ato até sua apresentação em juízo; sempre será possível pleitear sua invalidade por meio da exceção de nulidade.
- 7) A ação, para anular inscrição do nome empresarial feita com violação de lei ou do contrato (CC, art. 1.167).

Nesse contexto, são imprescritíveis as ações que visem reparar violação aos direitos humanos e direitos fundamentais da pessoa humana (PAULO; ALEXANDRINO), conforme trecho extraído do REsp 959.904/PR, cujo relator é o Ministro Luiz Fux:

A violação aos direitos humanos ou direitos fundamentais da pessoa humana, como sói ser a proteção da sua dignidade lesada pela tortura e prisão por delito de opinião durante o Regime Militar de exceção enseja ação de reparação ex delicto imprescritível, e ostenta amparo constitucional no art. 8.º, § 3.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 5. À luz das cláusulas pétreas constitucionais, é juridicamente sustentável assentar que a proteção da dignidade da pessoa humana perdura enquanto subsiste a República Federativa,



posto seu fundamento. 6. Consectariamente, não há falar em prescrição da pretensão de se implementar um dos pilares da República, máxime porque a Constituição não estipulou lapso prescricional ao direito de agir, correspondente ao direito inalienável à dignidade.

A prescritibilidade alcança todos os direitos subjetivos patrimoniais de caráter privado, e, normalmente, estende-se aos efeitos patrimoniais de direitos imprescritíveis. Assim, se é imprescritível a ação de estado, como, por exemplo, a faculdade de obter o reconhecimento de filiação, prescreve, no entanto, o direito de reclamar uma herança, em consequência da procedência da ação de investigação de paternidade (PEREIRA, 2004, p. 689). Igualmente, embora não prescrevam as pretensões concernentes aos direitos de personalidade, prescreve a pretensão de obter vantagem patrimonial em decorrência de sua ofensa (se acarretar dano moral, p. ex.). (GONÇALVES, 2009)

Por outro lado, Agnelo Amorim Filho (1961, RT: 300) adverte acerca do empirismo da doutrina e inexistência de um critério científico para identificar, *a priori*, as ações imprescritíveis, concluindo, com base no “critério científico” por ele proposto, que “são perpétuas (ou imprescritíveis) todas as ações declaratórias, e também aquelas ações constitutivas para as quais a lei não fixa prazo especial de exercício.”

Neste contexto, merece transcrição a lição de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2009, p. 263-264):

Justamente por esse importante papel apenas pretensões muito relevantes para a comunidade podem ser consideradas imprescritíveis, isso ocorre desde que expressamente ressalvadas em lei ou depreendidas do ordenamento jurídico como um todo. No direito penal, por exemplo, a Constituição da República determina a imprescritibilidade na prática dos crimes de racismo e na ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, em sede não-penal o exemplo está na imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (art. 37, § 5º da CF/88), também chamadas ações perpétuas.

Um dos objetivos principais deste trabalho é delimitar o alcance da prescrição da pretensão relacionada aos direitos tuteláveis em sede de ação civil pública, conforme será desenvolvido nos próximos capítulos.

## **2. Ação Civil Pública e desenvolvimento dos direitos coletivos**

Este capítulo vai examinar os fundamentos básicos da ação civil pública e estabelecer noções introdutórias acerca do problema da prescrição das pretensões a ela relativas.

Nesse contexto, o capítulo inicia-se com uma breve análise acerca do desenvolvimento das tutelas coletivas de direitos, que culminou na própria ação civil pública, e o desenvolvimento desta ao longo dos últimos anos.

Vários aspectos são expostos a fim de propiciar uma adequada compreensão acerca deste instituto, abrangendo desde processuais e procedimentais, até os conceituais, inclusive tratando da classificação dos direitos tutelados, visando preparar o caminho para o estudo da prescrição na ação civil pública realizado no derradeiro capítulo.

### **2.1 Noções introdutórias**

O sistema processual pátrio foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, através de demandas promovidas pelos próprios lesados. Nesse sentido, a regra do art. 6º do CPC: “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”. (ZAVASCKI, 2011)

Nos últimos anos, o Estado e a sociedade vêm atravessando profundas transformações estruturais, com o consequente surgimento de uma sociedade de massas, abrindo-se a possibilidade de situações em que ações ou omissões podem trazer prejuízo aos interesses de um grande grupo de pessoas. (MARINONI, 2008)

Nesse diapasão, modifica-se a maneira como é vista a própria ciência jurídica e a forma de prestação jurisdicional, o que leva Pedro Lenza (2005) a discorrer acerca das três mudanças de enfoque do fenômeno processual apontadas por José Carlos Barbosa Moreira, quais sejam: (a) do abstrato ao concreto; b) do individual ao social; c) do nacional ao internacional:

*A primeira vertente* de transformação sintetiza o aspecto técnico dogmático da ciência processual, preocupada com a efetividade e instrumentalidade do processo. Conscientiza-se da função

instrumental do processo, visto como verdadeiro instrumento de realização do direito material.

Já a *segunda vertente*, minuciosamente analisada neste trabalho, identifica a transformação do processo, inicialmente destinado à solução de problemas individuais, focado unicamente em seu escopo jurídico, para um processo social, preocupado com a efetivação não só do escopo jurídico como dos escopos políticos e sociais, em busca do escopo magno da jurisdição, qual seja, conforme tantas vezes já exposto, a *pacificação social*.

Identificam-se, então, segundo Barbosa Moreira, duas grandes linhas de força nesse movimento de transformação da ciência processual do individual para o social: a) a busca pela proteção dos bens transindividuais; b) a alteração do tratamento dos conflitos individuais, agora sob perspectiva do *Estado Social de Direito*.

Por fim, a terceira vertente destaca a diminuição da importância das fronteiras nacionais diante dos fatos sociais, culturais, políticos e econômicos, percebendo a presença de elementos internacionais no processo, como aqueles decorrentes da assinatura de tratados e convenções internacionais, ou em razão do desenvolvimento do juízo arbitral no terreno do comércio internacional, além, é claro, da maior permeabilidade do ordenamento jurídico às sentenças estrangeiras.

Assim, os princípios que regulavam o desenvolvimento do direito durante o surgimento do Estado Liberal não conseguem mais responder aos anseios gerados pelos novos movimentos sociais com a evidenciação dos direitos difusos, transindividuais, ou metaindividuais, que transcendem a esfera eminentemente privada (LENZA, 2005)

No mesmo sentido, a lição de Capelletti e Garth (in LENZA, 2005, p. 145/146):

A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as

normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares.

Não havia previsão, no CPC de 1973, de instrumentos para a tutela coletiva de direitos, mas, tão somente o instituto do litisconsórcio ativo, sujeito ainda a limitação do número de litisconsortes para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (CPC, art. 46, § único). Da mesma forma, não havia previsão de instrumentos para a tutela de interesses transindividuais, de titularidade indeterminada, ou seja, dos interesses difusos e coletivos. (ZAVASCKI, 2011)

De acordo com Hugo Nigro Mazzilli (1998), antes da Lei 7.347/85 havia poucas fórmulas para a defesa em juízo de interesses metaindividuais, destacando-se: a) a ação popular (Lei 4.717/65); b) algumas ações civis públicas já cometidas ao Ministério Público (ex. ação reparatória de **danos** ao meio ambiente); c) a autorização a entidades de classe para postular interesses coletivos.

Somente a partir de uma onda de reformas, iniciada em 1985, foram introduzidos, no sistema processual, instrumentos com o intuito de possibilitar demandas de natureza coletiva, bem como tutelar direitos e interesses de natureza transindividual. São marcos dessas reformas: a lei 7.347/85 (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e bens e interesses difusos de modo geral), a lei 7.853/89 (pessoas com deficiência), a lei 8.078/90 (consumidores), a lei 8.429/92 (probidade na administração pública), a lei 8.884/94 (ordem econômica) e a lei 10.741/03 (Estatuto do Idoso). (ZAVASCKI, 2011)

Por outro lado, o instituto da ação civil pública foi consagrado no texto constitucional de 1988, precisamente no inciso III do art. 129, o qual, segundo entendimento doutrinário, teria alargado o objeto do instituto ao incluir a expressão “outros interesses difusos e coletivos”, que havia sido vetada na edição original da Lei 7.347/85. (STARLING; OLIVEIRA, 2001)

Outra importante conquista foi a garantia expressa no inciso XXXV do art. 5º da CF, de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, já que as Constituições anteriores, como, por exemplo, o art. 153, da Constituição emendada de 1969, estabeleciam que “a lei não poderá excluir da

apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.” Assim, a partir da Constituição Federal de 1988 estava garantido o acesso ao judiciário também por violações aos interesses transindividuais. (MILARÉ, 2005)

## **2.2 Conceito e terminologia**

Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes (2009, p. 183-184) asseveram que a ação civil pública, disciplinada pela lei 7.347/85, “é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e por infrações da ordem econômica (art. 1º), protegendo, assim, os interesses difusos da sociedade.”

Para Teori Albino Zavascki (2011, p.53) “a ação civil pública é a denominação atribuída pela Lei 7.347, de 1985, ao procedimento especial, por ela instituído, destinado a promover a tutela de direitos e interesses transindividuais.”

A denominação ação civil pública vem sendo objeto de críticas pela doutrina, muito embora alguns autores, como Márcio Flávio Mafra Leal, citado por Pedro Lenza (2005, p.159), considerem a questão sem utilidade em termos práticos e teóricos. Por outro lado, Teori Albino Zavascki (2011, p.54-55) ressalta a importância da questão, afirmando que ela “desempenha um papel de inegável realce prático e didático, que não deve ser menosprezado.”

Um primeiro entendimento, com base na Lei Complementar Federal nº 40/1981, observava na expressão ação civil pública uma referência à legitimação para agir, remetendo a uma ação civil em que o Ministério Público seria o autor. (MILARÉ, 2005) A lei fixava entre as funções institucionais dos Ministérios Públicos dos Estados da Federação a “ação civil pública”, em contraposição à “ação penal pública”, também prevista no inciso II do art. 3º da LC40/81. (LENZA, 2005)

Nesse ínterim, Motaui Ciocchetti de Souza (2001, p. 19) define a ação civil pública como “a ação não penal proposta pelos legitimados do art. 5º da Lei n. 7.347 com o escopo de tutelar interesses difusos ou coletivos.”

Entretanto, a Lei 7.347 conferiu legitimidade ativa também a outros entes políticos do Estado e às associações. Desse modo, formou-se entendimento, hoje

predominante, deslocando a atenção para a natureza pública do interesse material que se pretende protegido, já que visa a tutela de um interesse transindividual. (MILARÉ, 2005)

No mesmo sentido, Rodolfo de Camargo Mancuso (2004, p. 23) assevera:

A ação da Lei 7.347/85 objetiva a tutela de interesses metaindividuais, de início compreensivos dos interesses difusos e dos coletivos em sentido estrito, aos quais na sequência se agregaram os individuais homogêneos (Lei 8.078/90, art. 81, III, c/c os arts. 83 e 117); de outra parte, essa ação não é pública porque o Ministério Público pode promovê-la, a par de outros co-legitimados, mas sim porque ela apresenta um largo espectro social de atuação, permitindo o acesso à justiça de certos interesses metaindividuais que, de outra forma, permaneceriam num certo “limbo jurídico”.

Ada Pellegrini Grinover (in MANCUSO, 2004, p. 22) expressou com precisão a problemática quanto a denominação ação civil pública: “o texto legal fala impropriamente em ação civil pública. Impropriamente, porque nem a titularidade da ação é deferida exclusivamente a órgãos públicos (MP; União, Estados e Municípios), nem é objeto do processo a tutela do interesse público.” Igualmente, conclui que é preferível a denominação ação coletiva, “por atender à legitimação para a causa (também atribuída, pela lei, às formações sociais) e aos bens protegidos (interesses de dimensão coletiva)” (in MILARÉ, 2005, p. 1002)

Por sua vez, Hugo Nigro Mazzilli (1998, p.13) conclui:

A rigor, ação civil pública é a ação não-penal proposta pelo Ministério Público.

Sem melhor técnica, portanto, a LACP usou essa expressão para referir-se à ação para defesa de interesses metaindividuais, proposta por diversos co-legitimados ativos, entre os quais o próprio Ministério Público. Mais acertadamente, quando dispôs sobre a defesa em juízo de interesses metaindividuais, o CDC se referiu à ação coletiva, da qual o Ministério Público é apenas um dos co-legitimados.

Como denominaremos, pois, uma ação que verse a defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos? Se ela

estiver sendo movida pelo Ministério Público, o mais correto, sob o enfoque puramente doutrinário, será chama-la de ação civil pública. Mas se tiver sido proposta por qualquer outro co-legitimado, mais correto denominá-la ação coletiva.

Por fim, Rodolfo Camargo Mancuso (2004, p. 23-24) destaca que apesar das críticas, “trata-se de locução já consagrada em vários textos legais, inclusive na Constituição Federal (art. 129, III), sendo que a jurisprudência e a doutrina especializada a empregam normalmente, levando nos a crer que esse nomen juris – ação civil pública – já está assentado na experiência jurídica brasileira.”

### **2.3 Objetivos**

Quanto aos objetivos, a ação civil pública visa à prevenção, reparação e ressarcimento dos danos causados a interesses metaindividuais, o que ficou evidenciado por tratar de obrigações de fazer, não fazer e indenizar. (SOUZA, 2001)

Para Raimundo Simão de Melo (2002, p. 93) “a ação civil pública, como gênero das ações coletivas, tem por finalidade proteger os direitos e interesses metaindividuais – difusos, coletivos e individuais homogêneos – de ameaças e lesões.”

Edis Milaré (2005, p. 1004) salienta que “o escopo da ação civil pública consiste em fazer atuar a função jurisdicional, visando à tutela de interesses vitais da comunidade.”

### **2.4 Objeto – categorias de direitos tutelados**

Nas ações civis o objeto é exteriorizado através do pedido. Nesse sentido, é importante a distinção entre pedido imediato e mediato. Aquele consiste na providência jurisdicional requerida, ou seja, uma sentença condenatória, declaratória, constitutiva, ou uma providência executiva, cautelar ou preventiva. Já o pedido mediato é a utilidade que se quer alcançar pela sentença ou providência jurisdicional, consistindo no próprio bem material ou imaterial pretendido pelo autor. (MANCUSO, 2004)

Estabelece o art. 3º da Lei 7.347/85 que “a ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”, de maneira que fica evidenciado que o pedido imediato terá, em geral, natureza condenatória, *lato sensu*. (MANCUSO, 2004)

Contudo, o disposto no artigo acima transcrito foi ampliado, conforme a redação do art. 83<sup>3</sup> do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), aplicável à ação civil pública por conta do art. 21 da Lei 7.347, abarcando, assim, a ação civil pública, todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada e efetiva tutela dos direitos transindividuais. (MILARÉ, 2005)

Nesse contexto, merece transcrição a lição de Hugo de Nigro Mazzilli (1998, p. 63):

Cabem ações civis públicas ou coletivas: a) principais (condenatórias, reparatorias, ou indenizatórias); b) cautelares (preparatorias ou incidentes); c) cautelares satisfativas, que não dependem de outra ação dita principal; d) de liquidação de sentença e execução; e) quaisquer outras, como as de preceito cominatório, declaratórias e constitutivas.

Não só para a defesa metaindividual do consumidor, como para a de qualquer outro interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo, admitem-se todas as espécies de ações, com qualquer rito ou pedido.

Quanto ao objeto mediato da ação civil pública, o art. 1º da Lei 7.347/85 estabelece a abrangência das ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: a) ao meio ambiente; b) ao consumidor; c) a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; d) por infração da ordem econômica e da economia popular; e) à ordem urbanística; f) a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, estabelece a proteção do meio ambiente, nos seguintes termos: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” A Carta Constitucional, igualmente, atribui expressamente ao Ministério Público a função de promover a ação civil pública que vise a proteção do meio ambiente (art. 129, III).

---

<sup>3</sup> “Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.”



O inciso I do art. 3º da Lei 6.938/81 apresenta o chamado conceito legal de meio ambiente: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Ou seja, o meio ambiente é a interação do conjunto dos elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho, abrangendo a proteção de uma gama imensa de interesses difusos. (SIRVINKAS, 2009)

Na mesma linha de raciocínio, Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery (2003, p. 1309) asseveram que “são objeto de tutela tanto o meio ambiente natural, definido pela L 6938/81, como também o meio ambiente artificial (urbano, cultural, do trabalho etc.)”.

Da mesma forma, a Lei 8.078/90 (CDC) conceitua consumidor como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. (art. 2º) Ao consumidor está equiparada “a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.” (§ único do art. 2º do CDC). As divergências na caracterização do consumidor são irrelevantes para as finalidades desse trabalho.

Partindo da definição legal, João Batista de Almeida (2009, p. 49) conclui que:

Consumidor há de ser:

- a) pessoa física ou jurídica, não importando os aspectos de renda e capacidade financeira. Em princípio, toda e qualquer pessoa física ou jurídica pode ser tida como consumidora. Por equiparação, é incluída também a coletividade, grupo de pessoas, por exemplo, a família (determináveis) e os usuários dos serviços bancários (indetermináveis). Cumpre observar, no particular, que há quem entenda que consumidor só pode ser pessoa física, ou seja, individual;
- b) que adquire (compra diretamente) ou que, mesmo não tendo adquirido, utiliza (usa, em proveito próprio ou de outrem) produto ou serviço, entendendo-se por produto “qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial” (CDC, art. 3º, § 1.º), e por serviço qualquer atividade fornecida a terceiros, mediante remuneração, salvo a de natureza trabalhista (CDC, art. 3º, §2.º);

c) como destinatário final, ou seja, para uso próprio, privado, individual, familiar ou doméstico, e até para terceiros, desde que o repasse não se dê por revenda.

Cabe salientar que os sistemas legais da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor são complementares entre si. Nesse sentido, no CDC se encontram as disposições de direito material relativas ao consumidor, enquanto a matéria processual está disciplinada em ambas as leis. (NERY, 2003)

Quanto aos bens de valor artístico, estético, turístico e paisagístico, Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes (2009, p. 187-188) esclarecem que são “todos aqueles que constituem o patrimônio cultural da comunidade, e, por isso mesmo, protegíveis pela ação civil pública.”

Os mesmos autores asseveram que “quanto aos bens a serem protegidos e ao próprio meio ambiente, não há necessidade de que estejam tombados, bastando que haja interesse na sua preservação, mesmo porque o tombamento não é condição da ação. Um rio, p. ex., nunca será tombado, mas nem por isso deixa de admitir ação civil pública contra os seus poluidores”. (MEIRELLES; MENDES; WALD, 2009, p. 188)

A ordem econômica encontra-se regulada no título VII da Constituição Federal (art. 170 e seguintes). Pode ser definida, conforme Tupinambá Miguel Castro do Nascimento (in ALMEIDA, 2009, p. 52), como o “conjunto de normas de intervenção protetora ou restritiva às atividades econômicas, em consequência de certas finalidades e através de certos meios”, num contexto em que ‘os fins buscados se vinculam à garantia de uma existência digna para todas as pessoas, de acordo com o que se denomina justiça social.’”

O inciso V, posteriormente modificado pela MP 2.180-35/2001, foi acrescentado ao art. 1º da Lei 7.347 pela Lei 8.884, conhecida como Lei Antitruste (LAT). Esta lei transformou o CADE em autarquia, além de dispor sobre a prevenção e a repressão das infrações à ordem econômica. O art. 20 da Lei 8.884 define as hipóteses de infração à ordem econômica, cabendo ao CADE a sua apuração e imposição das sanções administrativas previstas nos arts. 23 e 24. Já os crimes e contravenções contra a economia popular estão previstos na Lei 1.521/51 (ALMEIDA, 2009)

Nessa toada, Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery (2003, p. 1312) comentam:

A LAT 88 criou a possibilidade de a ordem econômica ser defendida em juízo por meio de ação civil pública. O objeto de proteção previsto no inciso ora comentado é muito mais amplo do que poderia parecer à primeira vista, pois compreende, além da defesa da concorrência e de funcionar como norma antitruste, a proteção da ordem econômica como um todo, consoante as disposições da CF 170 ss. V. LAT. Da mesma forma, a proteção da economia popular é considerada como direito difuso, passível de defesa por meio da ação civil pública, consoante autorizado pela nova redação do inciso V, dada pela MedProv 2180-35 6.º.

A Lei 7.347/85, no inciso VI do art. 1º, acrescentado pela Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), contempla a proteção à ordem urbanística. Esta pode ser definida como o conjunto de normas e atividades que envolvem o projeto, a elaboração, a execução e o acompanhamento da política urbana. Busca-se, assim, assegurar a via jurisdicional para a implementação de normas contidas no Estatuto da Cidade. (ALMEIDA, 2009)

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes (2009, p. 188) comentam: “espera-se que a ação civil pública possa representar o meio processual adequado para tornar efetiva a aplicação das inovadoras normas de direito material do Estatuto da Cidade, na tentativa de solucionar os problemas cada vez maiores decorrentes da urbanização acelerada e desorganizada no Brasil.”

A redação original do art. 1º da Lei 7.347 previa a possibilidade de defesa, por meio de ação civil pública, de “qualquer outro interesse difuso”. Este inciso foi objeto de veto pela Presidência da República, sob a alegação de que geraria insegurança jurídica, sendo posteriormente reinserido na Lei da Ação Civil Pública – LACP - pelo art. 110 da Lei 8.078/90 (CDC). Neste contexto, convém lembrar que em 1985 a ação civil pública era quase uma novidade no ordenamento brasileiro.

Nesse contexto, Hugo de Nigro Mazzilli (1998, p. 42) conclui que “cabe hoje a defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo por meio da ação civil pública ou

coletiva. O CDC e a LACP complementam-se reciprocamente: em matéria de defesa de interesses coletivos ou difusos, um é de aplicação subsidiária para o outro.”

Rodolfo Camargo Mancuso (2004, p. 47) conclui que “hoje pode-se dizer que o objeto da ação civil pública é o mais amplo possível, graças à (re)inserção da cláusula ‘qualquer outro interesse difuso ou coletivo’ (inc. IV do art. 1º da Lei 7.347/85, pelo art. 110 do CDC).”

Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery (2003, p.1310) elencam, em caráter meramente exemplificativo, algumas hipóteses de ações versando sobre “outros direitos difusos ou coletivos”, aos quais é aplicável o sistema da LACP. São elas propostas com fundamento:

a) No ECA 208 a 224, para a tutela de direitos difusos e coletivos na área da infância e da juventude; b) na L 7853/89, para a proteção dos direitos das pessoas portadoras de deficiência; c) na L 7913/89, para a proteção dos investidores no mercado de valores imobiliários. Pode ser utilizada a ACP para a defesa coletiva de aposentados, do patrimônio público e social (v.g., CF 129 II e III), dos contribuintes, da moralidade administrativa, das populações indígenas (CF 129 V), do patrimônio público contra o enriquecimento ilícito de agente ou servidor público (LIA); dos trabalhadores em geral; contra descumprimento da Lei de Engenharia Genética (LEG – L 8974/95) etc.

Outros dois campos aos quais é aplicável a ação civil pública são: o Estatuto do Torcedor, que estabelece serem aplicáveis aos torcedores as disposições do CDC, bem como em matéria trabalhista.

## **2.5 Direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos**

Estudos doutrinários, destacadamente o elaborado por Mauro Cappelletti no artigo “Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile”, identificaram a existência de um feixe de interesses que não se adequava a tradicional dicotomia entre interesses públicos e interesses privados, ou seja, interesses que não pertenciam nem à Administração Pública, nem a particulares. (ZAVASCKI, 2011; SOUZA, 2001)

Nesse sentido, Mauro Cappelletti (1977) identifica uma verdadeira Revolução em curso no campo do “Direito Judiciário Civil”. Segundo o mestre italiano (1977, p. 156):

Estamos assistindo, por outro lado, à aurora, embora penosa, de um novo pluralismo, que, no lugar da superada *summa divisio* entre público e privado, traz ainda no processo forma nova e múltipla de combinação e integração de iniciativas públicas e privadas, tecidas à salvaguarda dos interesses meta-individuais.

Mais uma vez, fundamentais as considerações de Mauro Cappelletti (1977, p. 131):

Os direitos e deveres não se apresentam mais, como nos Códigos tradicionais, de inspiração individualística-liberal, como direitos e deveres essencialmente individuais, mas meta-individuais e coletivos. (...) Continuar, segundo a tradição individualística do modelo oitocentista, a atribuir direitos exclusivamente a pessoas individuais – como, por exemplo, ao proprietário vizinho, no caso de abusiva construção edilícia, ou ao adquirente pessoalmente prejudicado no caso da fraude alimentar perpetrada em larga escala por um fabricante – significaria tornar impossível uma efetiva proteção jurídica daqueles direitos, exatamente na ocasião em que surgem como elementos cada vez mais essenciais para a vida civil.

Assim, existem direitos que pertencem a um grupo de pessoas, a uma classe, a uma categoria, ou a própria sociedade, considerada em seu sentido amplo. Sendo, então, identificados os direitos metaindividuais ou coletivos, que podem ser divididos em difusos e coletivos em sentido estrito. (ZAVASCKI, 2011; SOUZA, 2001)

Na doutrina italiana existe discussão acerca da caracterização dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. No Brasil, esta divergência foi amenizada pelo CDC, que nos incisos do § único do art. 81 definiu o que se pode entender por direitos/interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Nessa esteira, a lição de Hugo Nigro Mazzilli (1998, p.4):

Segundo a origem, o CDC distingue os interesses: a) se o que une interessados determináveis é a mesma situação de fato (p. ex., os consumidores que adquirem produtos fabricados em série com defeito), temos interesses individuais homogêneos; b) se o que une interessados determináveis é a circunstância de compartilharem a mesma relação jurídica (como os consorciados que sofrem o mesmo aumento ilegal das prestações), temos interesses coletivos em sentido estrito; c) se o que une interessados indetermináveis é a mesma situação de fato (p. ex., os que assistem pela televisão à mesma propaganda enganosa), temos interesses difusos.

Os principais traços diferenciadores dos interesses difusos, conforme a definição do CDC, consistem na indeterminação dos sujeitos e indivisibilidade do seu objeto.

A indeterminação dos sujeitos é a marca fundamental dos direitos difusos, consistindo na impossibilidade de determinação do número exato de pessoas afetadas, potencial e concretamente por certo fato – mesmo que esse número seja estimável. (SOUZA, 2001) Deriva ela da inexistência de um vínculo jurídico que una os interessados, de maneira que são estes ligados por circunstâncias de fato. (LEITE, 2008) Um exemplo é a qualidade do ar em São Paulo, que afeta indistintamente todos os moradores desta cidade. (SOUZA, 2001)

A indivisibilidade do objeto está caracterizada por serem os direitos difusos indivisíveis, no sentido de serem insuscetíveis de divisão em quotas atribuíveis a grupos ou pessoas. (MANCUSO, 1997) Trata-se, nas palavras de José Carlos Barbosa Moreira (in MANCUSO, 1997, p. 83), de uma “espécie de comunhão, tipificada pelo fato de que a satisfação de um implica, por força, a satisfação de todos, assim como a lesão de um só constitui, ipso facto, lesão da inteira coletividade”. Pode-se utilizar o mesmo

exemplo da inadequação do ar em São Paulo: ou a qualidade do ar melhora, beneficiando todos os moradores, ou se mantém como está, sem possibilidade de solução intermediária, sendo impossível beneficiar somente um ou alguns. (SOUZA, 2001)

Vários outros exemplos de interesses difusos são apontados por Pedro Lenza (2005, p. 99):

a) o direito de todos não serem expostos à propaganda enganosa e abusiva veiculada pela televisão, rádio, jornais, revistas, painéis publicitários; b) a pretensão a um meio ambiente hígido, sadio e preservado para as presentes e as futuras gerações; c) o dano decorrente da contaminação de um curso de água; d) o direito de respirar um ar puro, livre da poluição que tanto assola as grandes metrópoles; e) o dano difuso gerado pela falsificação de produtos farmacêuticos por laboratórios químicos inescrupulosos; f) a destruição, pela famigerada indústria edilícia, do patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; g) a defesa do erário público; h) o direito à proteção dos mananciais hídricos; i) o dano causado pela rotulagem irregular de alimentos ou medicamentos; j) o dano nefasto e incalculável de cláusulas abusivas inseridas em contratos padrões de massa; k) produtos com vícios de qualidade ou quantidade ou defeitos colocados no mercado de consumo; l) a construção de um shopping center em determinado bairro residencial, perturbando o sossego de pessoas indeterminadas; m) a instalação de uma casa noturna em um bairro residencial, perturbando o sossego de pessoas indeterminadas; n) a queima da cana-de-açúcar (produzindo não só o impacto ambiental, como a perturbação à saúde das pessoas, ocasionando problemas respiratórios e sujeira em cidades, como no Estado de São Paulo, a de Ribeirão Preto); o) a integração pacífica dos diversos componentes raciais e sociais.

Por sua vez, os interesses coletivos são “interesses indivisíveis de um grupo determinado ou determinável, reunido por uma relação jurídica básica comum.” (MAZZILLI, 1998, p.05)

Da mesma forma que nos interesses difusos, o objeto dos interesses coletivos é indivisível, entretanto, seus titulares são sujeitos determináveis, ou seja, o número de

sujeitos pode ser determinado, além de serem ligados por uma relação jurídica-base. Esta relação jurídica precisa preexistir à lesão ou ameaça. (SOUZA, 2001)

São exemplos da referida determinação: os condôminos de um edifício, os integrantes de grupo de consórcio, os empregados de uma ‘empresa’, os membros da OAB, etc. (SOUZA, 2001)

Por fim, nos interesses individuais homogêneos os titulares são determinados ou determináveis, ligados por uma situação de fato, sendo o objeto divisível e podendo ser decomposto em unidades autônomas, com titularidade própria. (MAZZILLI, 1998)

Para Teori Albino Zavascki (2011) os direitos individuais homogêneos são simplesmente direitos subjetivos individuais ligados por uma relação de afinidade, que permite a defesa coletiva de todos eles. Nesse ínterim, sua coletivização tem um caráter meramente instrumental, como uma estratégia para permitir sua tutela efetiva em juízo. Tem-se, assim, uma defesa coletiva de direitos (individuais), e não uma defesa de direitos coletivos.

Desse modo, os direitos individuais homogêneos podem ser tutelados em ações movidas pelos próprios interessados, em razão da divisibilidade do objeto, ou mesmo coletivamente. (SOUZA, 2001)

Como exemplo, pode-se citar os correntistas de um banco que sofrem a cobrança de uma taxa indevida em seu cartão de crédito. Não se nega a eles o direito a defesa do direito individualmente considerado, cabendo, contudo, a aglutinação dos direitos por uma questão de conveniência processual.

## **2.6 Competência**

Consoante a lição clássica de Enrico Tullio Liebmann, a competência pode ser definida como a “quantidade de jurisdição cujo exercício é atribuído a cada órgão”, expressando, na prática, a forma como o exercício da jurisdição é racionalizado entre os diversos órgãos jurisdicionais. (SOUZA, 2001)

Em relação à ação civil pública, o art. 2º da Lei 7347/85 dispõe que: “as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.” Justifica-se a tal disposição pela



facilidade de obtenção de prova testemunhal e realização de perícia. (MEIRELLES; WALD; MENDES; 2009)

Este dispositivo estabelece, portanto, dois critérios distintos para a atribuição da competência: o territorial, que remete a competência relativa; e o funcional, que remete a competência absoluta. Questiona-se, então, se a competência referida seria relativa ou absoluta.

A doutrina posiciona-se no sentido de que se trata de uma competência absoluta. Nas palavras de Rodolfo de Camargo Mancuso (2004, p. 83): “não padece dúvida de que, no caso, trata-se de competência absoluta, com as consequência daí decorrentes: não se prorroga, não depende de exceção para ser conhecida, pode ser declarada de ofício em qualquer tempo ou grau de jurisdição, é fator de nulidade absoluta, manejável em ação rescisória (CPC, art. 485, II). Hugo de Nigro Mazzilli (1998, p. 73) chega a considerar que “a LACP quis referir-se à competência absoluta, não especificamente funcional”.

Caso a União, suas autarquias e empresas públicas estejam interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, a causa correrá perante a Justiça Federal, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 109 da CF, sendo competente o foro o do Distrito Federal ou o da Capital do Estado. (MEIRELLES; WALD; MENDES; 2009, p. 205)

Quando o dano atingir o território de mais de uma comarca, qualquer uma delas é competente para o processamento e julgamento da ação civil pública, resolvendo-se a questão da competência pela prevenção. (NERY, 2003)

Nessa toada, Edis Milaré (2005, p. 1027) sintetiza as possibilidades de competência de foro para a ação civil pública, referindo-se, de modo geral, a ação de cunho ambiental, muito embora suas conclusões possam ser aplicadas a todas as Ações Cíveis Públicas. Desse modo, conclui atuar, no caso concreto:

- a) O juiz do foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local, isto é, restrito aos limites de uma única comarca ou seção judiciária (art. 2º da Lei 7.347/1985 c/c o art. 93, I, do CDC)

b) O juiz de qualquer um dos foros afetados pelo impacto ambiental, onde se tenha dado a primeira citação válida – considerado, portanto, prevento -, tanto nos casos de danos que desbordam os limites territoriais de uma única comarca ou seção judiciária (âmbito microrregional) quanto naqueles de território regional, isto é, que afetam diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados (art. 219 do CPC c/c o art. 2º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985 e art. 1º, IV, da Resolução CONAMA 237/1997)

c) O juiz do foro do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional, isto é, que afetam concretamente todo o território nacional (art. 93, II, do CDC)

## **2.7 Legitimação – Ministério Público e demais legitimados**

O art. 5º da Lei 7.347/85 estabelece: “têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”

Nesse ínterim, observa-se hipótese de legitimação concorrente, na qual cada um dos co-legitimados pode agir na defesa do bem tutelado sem inibir a atuação dos demais. (ALMEIDA, 2009)

Quanto à legitimação do Ministério Público, observa-se que, consoante o inciso III do art. 129 da CF, é sua função institucional “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, consequência da sua incumbência de defesa dos “interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art. 127)

Desse modo, o Ministério Público tem legitimação ampla e irrestrita para promover a ação civil pública quando o bem tutelado tem natureza típica de direito ou interesse difuso. (ZAVASCKI, 2011) Ademais, é igualmente legitimado para as ações

relativas a direitos individuais homogêneos, desde que caracterizados como interesses sociais ou individuais indisponíveis, por expressa previsão do art. 82, I do CDC e autorização de sua lei específica (no âmbito federal, art. 6º, XII, da Lei Complementar 75/93). (MARINONI; ARENHART, 2008, p. 746)

O Ministério Público está em melhor posição para o ajuizamento da ACP em relação aos demais co-legitimados, o que se dá tanto em razão de sua independência institucional e atribuições funcionais (MEIRELLES, 2009), quanto pelas prerrogativas de instaurar inquérito civil e requisitar, de organismo público ou particular, informações, documentos ou provas. (ALMEIDA, 2009) Além disso, o MP está isento de custas e honorários no caso de improcedência da ação. De todo modo, mesmo se não for autor da demanda, deverá nela intervir como fiscal da lei (art. 5º, § 1º), e, se decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória a associação autora não promover a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público (Art. 15). (MEIRELLES, 2009)

Não possui a mesma amplitude a legitimação da Defensoria Pública e das pessoas de direito público referidas na LACP (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Nesse sentido, somente podem propor ações civis públicas que, de alguma forma estejam relacionadas com os interesses e objetivos da instituição. (ZAVASCKI, 2011)

Quanto aos demais legitimados, quais sejam as autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações, devem ter por finalidade a proteção do bem jurídico para que possam atuar, por exemplo, o IBAMA e o meio ambiente. Destaque-se que o termo associação abrange também os sindicatos, cooperativas, e demais entidades de associativismo. (ALMEIDA, 2009)

Quanto à legitimação passiva, Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes (2009) asseveram:

A legitimação passiva estende-se a todos os responsáveis pelas situações ou fatos ensejadores da ação, sejam pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as estatais, autárquicas, ou paraestatais, porque tanto estas como aquelas podem infringir normas de Direito Material de proteção ao meio ambiente ou ao consumidor, incidindo na

previsão do art. 1º da Lei 7.347/85 e expondo-se ao controle judicial de suas condutas.

## **2.8 Aspectos procedimentais**

Inicialmente, cabe destacar a lição de Nelson Nery Junior e Rosa Maria Nery (2003, p. 1319) segundo a qual “todas e quaisquer ações são admissíveis para a tutela jurisdicional dos direitos protegidos pela LACP.”

Por sua vez, o art. 19 da Lei 7.347/85 estatui que “aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições.” Justifica-se tal remissão, pois a Lei 7.347/85, muito embora de caráter predominantemente processual, não tratou detalhadamente de temas relevantes como a petição inicial, o pedido, a resposta, a revelia, o julgamento antecipado. Neste ínterim, o legislador procurou estabelecer os aspectos processuais e procedimentais mais relevantes, optando pela remissão subsidiária ao CPC. (MANCUSO, 2004)

De acordo com Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes (2009, p. 208), “o processo dessa ação, é o ordinário, comum, do Código de Processo Civil, com a peculiaridade de admitir liminar suspensiva da atividade do réu, quando pedida na inicial, desde que ocorram o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.”

Para Rodolfo Camargo Mancuso (2004, p. 107) e Hugo Nigro Mazzilli (in MANCUSO, 2004, p. 107), contudo, o procedimento a ser adotado pode ser tanto o ordinário quanto o sumário, o que não constitui discricionariedade do autor, que deve observar os ditames legais. Saliente-se, entretanto, que “tratando-se de ação civil pública que envolva questões jurídicas de alta indagação e prova pericial de natureza complexa, será de rigor a adoção do rito ordinário, a teor do art. 277, §§ 4.º e 5.º do CPC.”

## **2.9 Sentença e coisa julgada**

Se a ação civil pública pode veicular qualquer espécie de pretensão, consequentemente, a sentença poderá ter a preponderância de qualquer das eficácias

conhecidas, quais sejam, declaratória, constitutiva, condenatória, mandamental e executiva. (MARINONI, ARENHART, 2008)

Quanto à coisa julgada, o art. 16 da Lei 7.347/85, com a nova redação determinada pela Lei 9.494/97, consigna que “a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.”

Hugo Nigro Mazzilli (1998, p. 166) tece os seguintes comentários acerca do referido artigo:

Trata-se de redação infeliz e inócua, pois o legislador confundiu limites da coisa julgada (cujas eficácia subjetiva e objetiva é erga omnes) com competência territorial, apesar de que, na ação civil pública, a competência não é territorial, e sim absoluta ... Ademais, a alteração trazida não modificou o sistema do Código do Consumidor, que em conjunto com a LACP disciplina a coisa julgada nas ações civis públicas e coletivas, e dispõe corretamente sobre a matéria.

Por outro lado, Nelson Nery Junior e Rosa Maria Nery (2003) consideram que o citado art. 16 da Lei 7.347 está revogado, vigorando, quanto à coisa julgada na ACP, o regime instituído pelo artigo 103 do CDC<sup>4</sup>.

Em todo caso, o sistema de coisa julgada previsto na Lei 7.347/85 precisa ser conjugado com o previsto no CDC, especialmente em seu art. 103. Para Ada Pellegrini Grinover (in MILARÉ, 2005, p. 1052), este contém “toda a disciplina da coisa julgada

---

<sup>4</sup> Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

nas ações coletivas, não só definindo os limites subjetivos da *res judicata*, mas também ampliando o objeto do processo da ação coletiva, mediante a aplicação, *in utilibus*, do julgado coletivo às ações individuais.”

Mais uma vez, Hugo Nigro Mazzilli (1998, p. 166) sintetiza a questão da coisa julgada envolvendo os preceitos da LACP e do CDC, observando que este disciplinou a coisa julgada de acordo com a natureza do interesse em questão:

- a) Interesses difusos – a sentença transitada em julgado produzirá efeitos *erga omnes*, exceto se a improcedência decorrer de falta de provas, caso em que outra ação poderá ser proposta com nova prova. Em hipótese alguma a coisa julgada prejudicará interesses individuais diferenciados;
- b) *Interesses coletivos* – a sentença produzirá efeitos *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria, ou classe, exceto se a improcedência se der por falta de provas, caso em que outra ação poderá ser proposta com nova prova. Para beneficiar-se da coisa julgada formada em ação coletiva, o autor de ação individual deverá ter requerido oportunamente sua suspensão; seus interesses individuais não serão, porém, prejudicados por eventual improcedência na ação coletiva;
- c) *Interesses individuais homogêneos* – a sentença produzirá efeito *erga omnes* só em caso de procedência, e beneficiará vítimas e sucessores. Para beneficiar-se da coisa julgada formada em ação coletiva, o autor de ação individual deverá ter requerido oportunamente sua suspensão. Havendo improcedência, os lesados individuais que não intervieram no processo coletivo como assistentes litisconsorciais poderão propor ações individuais; não em caso contrário.

## **2.10 Ação civil Pública e ação popular - distinção**

A ação popular encontra previsão constitucional no inciso LXXIII do art. 5º, o qual prescreve que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural,

ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Desse modo, considerando ainda que o art. 1º da Lei 7.347/85 assevera que a ação civil pública pode ser utilizada “sem prejuízo da ação popular”, chega-se a conclusão de que ambas podem ser usadas indistintamente para tutela coletiva de determinados bens. (ALMEIDA, 2009)

João Batista de Almeida (2009, p.41) apresenta os principais traços distintivos das ações em comento:

- a) Legitimação ativa – na ação popular será sempre e unicamente o eleitor; na ação civil pública a lei enumera os legitimados concorrentes, dentre eles órgãos públicos, Ministério Público e entidades civis; b) legitimação passiva – na ação popular será sempre uma entidade pública, a autoridade que praticou o ato ilegal e lesivo e os beneficiários diretos desse ato, ao passo que na ação civil pública o legitimado passivo pode ser órgão público, entidade civil, pessoa jurídica de direito privado ou pessoa física; c) adequação – a ação popular tem campo de utilização mais restrito, já que os bens tutelados vêm descritos no próprio texto constitucional, enquanto a ação civil pública é adequada para a defesa de bens descritos na CF (art. 129, III), como na Lei 7.347/85, no Código de Defesa do Consumidor e em vários outros diplomas legais.

Ao contrário da LACP, que não fixa qualquer prazo em matéria prescricional, a Lei da Ação Popular (L. 4717/65) estabelece que “a ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos” (art. 21). Muito embora o texto legal pareça bastante claro, existe divergência acerca da natureza prescricional ou decadencial deste prazo.

No próximo capítulo, verificar-se-á se as pretensões objeto de ação civil pública podem sofrer os efeitos da prescrição, bem como, se o prazo prescricional de cinco anos previsto na Lei de Ação Popular seria aplicável também às ações civis públicas.

### **3. Prescrição na ação civil pública**

Este capítulo vai discorrer acerca da controvérsia envolvendo o instituto da prescrição em sede de ação civil pública, analisando diversas posições doutrinárias e jurisprudenciais, bem como, verificar se é possível a prescrição de pretensões relativas a direitos coletivos em sentido amplo.

A primeira consideração fundamental é que não existe na Lei 7.347/85 qualquer previsão de prazo prescricional para as pretensões relativas à ação civil pública destinada a tutelar direitos transindividuais, o que vem ensejando a divergência que constitui o objeto principal do presente trabalho.

Tratando do assunto, Teori Albino Zavascki (2011, p. 69) ressalta que, em princípio, não existe prazo aplicável à prescrição dos direitos coletivos:

Na ausência de norma específica, a prescrição deve ser determinada pelas normas previstas no Código Civil ou em leis especiais, que fixam o prazo ora por critério material (em razão da natureza do direito pretendido), ora por critério subjetivo (em razão da pessoa contra quem a pretensão é deduzida). Segundo a regra geral do Código Civil, “a prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor” (art. 205). Prazos menores, de um a cinco anos, estão estabelecidos para diferentes demandas no art. 206 do Código, nenhum deles enquadrável no âmbito dos direitos transindividuais.

Por sua vez, Sérgio Cruz Arenhart (2010) esclarece acerca da importância do tema: “o assunto não é disciplinado na legislação atual (ao menos de forma ampla e completa, para todas as espécies de ações coletivas) ainda que suscite homéricos problemas na atuação prática da tutela de interesses metaindividuais e individuais de massa.”

Desse modo, prossegue: “à mingua de tratamento específico, podem surgir dúvidas a respeito da aplicabilidade do instituto no campo coletivo – eventualmente pautado no caráter indisponível dos direitos metaindividuais – sobre o regime a ser utilizado, caso se admita sua incidência, e sobre a influência do tratamento no campo individual sobre a perspectiva coletiva.” (ARENHART, 2010)



Nesse ínterim, a Lei de Ação Popular (4.717/65) estabelece, em seu artigo 21, o prazo prescricional de cinco anos para a respectiva ação. Parte da doutrina e jurisprudência, como se verá adiante, considera que a ação popular e a ação civil pública constituem um microsistema de tutela de interesses difusos, sendo aplicável à ação civil pública, por analogia, o prazo de prescrição quinquenal previsto na Lei de Ação Popular, mormente quando o mesmo objeto possa ser indistintamente tutelado por meio de qualquer destas ações.

Outra posição baseia-se na distinção entre direitos e pretensões privadas disponíveis e pretensões coletivas indisponíveis. Nesse sentido, considera-se que estas pretensões seriam imprescritíveis, enquanto àquelas seria aplicável o regime geral de prescrição previsto no Código Civil. (ARENHART, 2010)

Nessa ordem de ideias, Eliana Calmon (REsp 1120117/AC) assevera que “em matéria de prescrição cumpre distinguir qual o bem jurídico tutelado: se eminentemente privado seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias; se o bem jurídico é indisponível, fundamental, antecedendo a todos os demais direitos, pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer, considera-se imprescritível o direito à reparação.” Dessa forma, conclui a ministra ser o meio ambiente um direito fundamental imprescritível, o que será objeto de maiores considerações adiante.

O Código de Defesa do Consumidor apresenta sistemática própria quanto à prescrição e decadência, estatuinto que “o direito de reclamar pelos vícios aparentes ou de fácil constatação caduca em: I - trinta dias, tratando-se de fornecimento de serviço e de produtos não duráveis; II - noventa dias, tratando-se de fornecimento de serviço e de produtos duráveis.” Quando o vício for oculto, o prazo tem início quando ficar evidenciado o defeito (art. 26, § 3º, CDC). (PEDRA, 2005)

Muito embora possua uma sessão tratando de decadência e prescrição, o CDC apresenta somente um artigo acerca deste instituto. Nesse ínterim, o art. 27 do CDC estabelece o prazo de cinco anos para a prescrição da pretensão referente à reparação pelos danos causados por fato do produto ou do serviço, iniciando-se a contagem do prazo a partir do conhecimento do dano e de sua autoria.

Em regra, as disposições normativas especiais acerca da prescrição, aplicáveis às ações civis públicas, utilizam o mesmo prazo prescricional de cinco anos previsto na Lei de Ação Popular, como bem observado por Teori Albino Zavascki (2011, p. 69):

Há disposições normativas de leis especiais que merecem atenção porque se aplicam, no que couberem, à ação civil pública, todas elas estabelecendo como regra o prazo prescricional de cinco anos. Assim, o art. 1º do Decreto 20.910, de 1932, segundo o qual “as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em 5 (cinco) anos, contados da data do ato ou fato do qual se originarem”. Da mesma forma o art. 1º-C da Lei 9.494, de 1997, segundo o qual “prescreverá em 5 (cinco) anos o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos”. O art. 27 do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078, de 1990) dispõe que “prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão à reparação pelos danos causados por fato do produto ou do serviço prevista na Seção II deste Capítulo, iniciando-se a contagem do prazo a partir do conhecimento do dano e de sua autoria”. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429, de 1992) estabelece o seguinte, em seu art. 23: “as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

Com relação à prescrição da pretensão de ressarcimento por danos ao erário, cumpre ressaltar que, consoante o § 4º do art. 37 da CF, “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Nesse contexto, João Batista de Almeida (2009, p. 227) assinala que “a ação civil pública por improbidade tem regramento próprio no art. 23, I, da Lei 8.429/92: o

lapso prescricional é de cinco anos, interrompendo-se independentemente da data da notificação prévia do art. 17, § 7.º, da LIA.”

Em que pese a previsão constitucional do § 5º do art. 37 da CF, consignando que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”, existe divergência acerca da possibilidade de prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário.

O próximo tópico pretende examinar as diversas posições doutrinárias a respeito da prescrição em sede de ação civil pública, bem como, esclarecer o posicionamento de diversos autores ao tratar do assunto.

### **3.1 Posições doutrinárias**

#### **3.1.1 A tese da imprescritibilidade**

##### **3.1.1.1 Posicionamento de Ricardo de Barros Leonel**

Para Ricardo de Barros Leonel (2002) não ocorre prescrição e decadência em relação aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, tendo em vista a sistemática normativa e a natureza dos bens jurídicos tutelados, bem como o silêncio do legislador.

O professor (2002, p. 357) assevera que “se os titulares dos bens tutelados não podem demandar em juízo, não se pode aceitar a ocorrência de fenômenos temporais extintivos dos interesses e das respectivas ações.”

A posição do autor (2002) é análoga quanto aos direitos individuais homogêneos, rebatendo as posições contrárias nos termos seguintes:

Entretanto, sem razão a oposição. Na sua forma singular, os direitos ou ações individuais estão sujeitos aos prazos prescricionais ou decadenciais, o que não ocorre sob a ótica metaindividual, podendo ser postulados em qualquer tempo dada a impossibilidade de implementação da demanda coletiva pelos interessados, mesmo quanto aos interesses individuais homogêneos.

Ademais, argumenta Ricardo de Barros Leonel (2002, p. 359) que se a Constituição Federal estabelece a imprescritibilidade das ações de ressarcimento dos danos causados ao erário público, ocasião em que o interesse metaindividual é o patrimônio público, pode-se concluir que não haverá prescrição ou decadência com relação aos outros direitos metaindividuais. Neste caso, “não haveria motivo para tratamento diferenciado de interesses igualmente relevantes: o patrimônio público de um lado e os demais interesses supra-individuais de outro”.

A existência de ações imprescritíveis, como as ações de estado, consoante a lição do autor (2002, p. 358/359), “reforça a possibilidade de semelhante fenômeno em outro segmento do ordenamento, como nos interesses supra-individuais.”

O estudioso (2002, p. 360) apresenta breve síntese dos argumentos apresentados:

Em síntese, fundamentam a inocorrência das sanções temporais no processo coletivo: a) inexistência de previsão de prescrição ou decadência quanto aos interesses supra-individuais; b) não legitimação dos titulares de tais interesses para sua postulação em juízo; c) imprescritibilidade com fundamento constitucional de uma espécie de interesse difuso, o relativo à defesa do patrimônio público; d) existência no ordenamento ortodoxo de situações de imprescritibilidade e de inocorrência de decadência.

Por fim, “por puro apego à argumentação”, Ricardo de Barros Leonel (2002, p. 360) aduz que, caso se admitisse a possibilidade de prescrição dos direitos supra-individuais, diante da ausência de legislação específica, seriam aplicáveis os prazos gerais da lei civil.

### **3.1.1.2 Posicionamento de Édís Milaré**

Edis Milaré (in DIDIER JR e ZANETI JR, 2009, p. 269) comunga do entendimento no sentido da imprescritibilidade das ações civis públicas. Nas palavras do autor:

A ação civil pública não conta com disciplina específica em matéria prescricional. Tudo conduz, entretanto, à conclusão de que ela se inscreve no rol das ações imprescritíveis.

A doutrina tradicional repete unânime que só os direitos patrimoniais é que estão sujeitos à prescrição... Ora a ação civil pública é instrumento para a tutela jurisdicional de bens-interesses de natureza pública, insuscetíveis de apreciação econômica, e que têm por marca característica básica a indisponibilidade. Versa, portanto, sobre direitos não patrimoniais, direitos sem conteúdo pecuniário.

### **3.1.1.3 Posicionamento de Francisco Antonio de Oliveira**

Inicialmente, Francisco Antonio de Oliveira (1997) destaca o valor dos bens protegidos pela ação civil pública, que se sobreporia ao dos interesses individuais, já que aqueles abarcam a proteção de objetos cuja destruição desenfreada pode até mesmo colocar em risco a própria existência humana, como no caso do meio ambiente.

Segue-se o questionamento: será razoável que tais interesses que pertencem a grupos, a nações e, às vezes, à própria humanidade como um todo possam ser objeto da prescrição ou da decadência em face da inépcia daquele que estaria legitimado para defendê-los? (OLIVEIRA, 1997)

Outro argumento apresentado pelo magistrado está baseado na constatação empírica de que “a prática comprova que o ente público, na sua grande maioria, não terá interesse em ajuizar ação civil pública para a defesa de tais interesses, num país em que a *res publicae* sempre foi coisa de ninguém.” (OLIVEIRA, 1997, p. 38)

Entretanto, mais uma vez o principal argumento em favor da imprescritibilidade da ação civil pública é a questão da impossibilidade de propositura da ação pelos titulares do direito. Igualmente, o autor (1997, p. 39) deixa clara a existência de um choque de valores, com a sua opção pela prevalência dos interesses públicos sobre os particulares:

Ora, se os interesses difusos e coletivos não tem titulação definida, mas pertencem a todos, dúvida não existe de que estamos diante de um interesse social e que diz respeito ao povo e ao público em geral. E se assim é, premiar o instituto da prescrição ou da decadência seria o mesmo que inverter a ordem de valores, ou seja, premiar o interesse particular em detrimento do interesse público. Chegar-se-ia ao absurdo de deixar que uma região fosse destruída, por exemplo, sem a

possibilidade de cobrar a indenização, já que o ato letal e nocivo não poderá ser desconstituído. E mais. Em não havendo interesse do Poder Público, como já vimos, o Ministério Público estará sempre muito assoberbado de trabalhos e as prescrições ocorreriam, sem que ninguém pudesse fazer nada.

Nessa toada, conclui que “a exemplo do que acontece com a coisa julgada, os interesses metaindividuais devem ter tratamento processual especial não correndo, contra tais direitos, a prescrição da ação ou a decadência do direito. Pensamento contrário será o mesmo que permitir que o escorpião, de veneno letal, pique a si mesmo.” (OLIVEIRA, 1997, p. 40)

Por fim, Francisco Antonio de Oliveira (1997) adverte que a aplicação dos preceitos civis de proteção do patrimônio individual pode neutralizar o objetivo da Lei 7.347/85, ou seja, a proteção dos direitos coletivos.

### **3.1.2 A tese da prescritibilidade**

#### **3.1.2.1 Posicionamento de Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes**

Para estes autores, apesar das diferenças entre as ações civis públicas e as ações populares, que não podem ser desprezadas, está claro que ambas fazem parte de um mesmo sistema de defesa de interesses coletivos e difusos. (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2009)

Desse modo, as regras aplicáveis a elas devem ser compatibilizadas e integradas numa interpretação sistemática, o que os leva a concluir que (2009, p. 191): “dentro deste esforço de aproximação e coordenação das duas modalidades de ações, e em virtude do silêncio da Lei n. 7.347/85, é de se ter como aplicável às ações civis públicas, por analogia, o prazo prescricional de cinco anos previsto para as ações populares.”

#### **3.1.2.2 Posicionamento de Hugo Nigro Mazzilli**

O professor Hugo Nigro Mazzilli (1998, p. 185) salienta que “a LACP não dispõe sobre a natureza da responsabilidade civil nem sobre prazos de decadência ou prescrição”, de modo que “cuidando-se da defesa de interesses metaindividuais, o tratamento da decadência e da prescrição é dado pelo direito material ou processual.”

Por outro lado, esclarece que: (MAZZILLI, 1998, p. 185)

Em matéria ambiental, a consciência jurídica indica a inexistência de direito adquirido de degradar a natureza; da mesma forma, tem-se afirmado a imprescritibilidade da pretensão reparatória. Não se pode formar direito adquirido de poluir, já que é o meio ambiente patrimônio não só das gerações atuais como futuras. Pelo mesmo motivo não se pode dar à reparação da natureza o regime de prescrição do direito privado. O direito ao meio ambiente hígido é imprescritível, embora seja patrimonialmente aferível para fim de indenização.

Tratando da questão fundamental deste estudo, Hugo Nigro Mazzilli (1998, p. 186) conclui que “nas lesões a outros interesses difusos que não os ligados ao meio ambiente e às relações de consumo, se inexistir regime jurídico próprio a dispor sobre a prescrição ou decadência, serão aplicáveis as regras jurídicas comuns”.

### **3.1.2.3 Posicionamento de Teori Albino Zavascki**

Inicialmente, Teori Albino Zavascki (2011) destaca a inexistência de norma específica, na Lei 7.347/85, disciplinando a questão da prescrição. Assim, acredita que a prescrição deve ser determinada pelas regras previstas no Código Civil ou em leis especiais. Para o ministro, entretanto, nenhum dos prazos especiais previstos no art. 206 do Código Civil é enquadrável no âmbito dos direitos transindividuais.

Ademais, salienta o estudioso (2011) a existência de diversos prazos prescricionais estabelecidos em leis especiais aplicáveis, em determinados casos, à ação civil pública, todos eles seguindo a regra do prazo prescricional quinquenal, conforme listado no item 3.

Pelo exposto, Zavascki (2011, p. 70) infere que:

Há, como se percebe, uma acentuada tendência de seguir, quanto a prazos prescricionais da espécie, a linha pioneira da Lei da Ação Popular (Lei 4.717, de 1965), cujo art. 21 estabelece que “a ação prevista nesta Lei prescreve em 5 (cinco) anos”. A grande afinidade entre a ação popular e a ação civil pública, estabelecida pela semelhança do rito e, sobretudo, pelo vasto domínio comum das pretensões que por elas podem ser veiculadas, impõe que se adote

como prazo prescricional dessa última, pelo menos no que se refere a pretensões que se inserem no domínio jurídico comum a ambas, o prazo quinquenal do art. 21 da Lei 4.717, de 1965.

Por fim, conclui (2011, p. 70) que “esse conjunto normativo permite ter como certo o prazo prescricional de cinco anos, em regra, para a ação civil pública destinada a tutelar direitos transindividuais”.

#### **3.1.2.4 Posicionamento de Lucio Picanço Facci**

Lucio Picanço Facci (2005) aduz que, muito embora a Lei 7.347/85 seja silente em relação ao prazo prescricional para a propositura da ação civil pública, as respectivas pretensões prescrevem no prazo de cinco anos.

Para tanto, colaciona os seguintes argumentos (FACCI, 2005, p. 87):

Em primeiro lugar, porque a imprescritibilidade é excepcional, devendo, portanto, vir sempre expressa na lei, como assim o fez o constituinte originário, ao apontar as hipóteses de pretensões imprescritíveis. Ademais, a imprescritibilidade atenta contra o princípio constitucional da segurança jurídica, na medida em que autoriza a nociva perpetuidade das relações jurídicas constituídas e já consolidadas pelos efeitos do tempo, frustrando, assim, uma das funções precípua do Direito, que é a de atribuir certeza às relações sociais e impedir, dessa forma, eventual atuação arbitrária por parte do Estado e dos particulares.

Desse modo, conclui que “como a prescrição é a regra na ordem jurídica, admite a analogia sempre que a lei for omissa no tocante à previsão de prazo prescricional.” (FACCI, 2005, p. 87)

#### **3.1.2.5 Posicionamento de Rita de Cássia Rocha Conte**

Rita de Cássia Rocha Conte (CONTE, 2006) entendia ser imprescritível a ação civil pública, em qualquer hipótese, somente pela razão de versar sobre direitos ou interesses metaindividuais. Seguiu, para tanto, as lições de Francisco Antonio de Oliveira e Ricardo Leonel de Barros.



A autora, contudo, reviu sua posição, passando a entender que a certeza das relações jurídicas, bem como o princípio da segurança jurídica e consequentemente o próprio interesse público devem prevalecer. Desse modo, passou a prestigiar a tese da prescritibilidade da ação civil pública.

Nesse sentido, esclarece que “seria absurdo que um interesse, só porque tratado em sede de ação civil pública, fosse imprescritível. Impertinente ainda analisar a questão sob a ótica da legitimidade.” (CONTE, 2006, p. 445)

### **3.1.3 Posições intermediárias**

#### **3.1.3.1 Posicionamento de Sérgio Cruz Arenhart**

Sérgio Cruz Arenhart (2010) considera que o tratamento da prescrição no âmbito das pretensões coletivas deve ser bifurcado em duas análises distintas, sendo uma para os direitos individuais homogêneos e outra para os direitos coletivos e difusos.

O pesquisador considera tal diferenciação necessária, pois os direitos coletivos e difusos são metaindividuais, de forma que nenhum indivíduo pode, sozinho, invocar a titularidade do direito. Em sentido oposto, tratando-se de interesses individuais homogêneos, existe um feixe de interesses individuais reunidos para a tutela coletiva, de modo que cada indivíduo é titular de um direito próprio, que pode ser perseguido individualmente, havendo tutela coletiva por interesse do Judiciário e para proporcionar tratamento processual uniforme. (ARENHART, 2010)

Tais peculiaridades levam o autor a concluir pela necessidade de tratamento diferenciado entre os direitos coletivos e difusos, e os individuais homogêneos, em se tratando de prescrição.

Para Arenhart (2010), o vocábulo “prescricional” foi utilizado de maneira equivocada na Lei de Ação Popular, já que nenhuma ação prescreve em termos processuais. Nesse sentido, a intenção da Lei é determinar que a utilização daquela ação deve obedecer o prazo de cinco anos, da mesma forma que a Lei do Mandado de Segurança estabelece o prazo de 120 dias para que seja impetrado.

Nesse ínterim, Sérgio Cruz Arenhart (2010) aponta a solução que lhe parece mais adequada:

Ao que parece, a tese mais adequada é sustentar a aplicação, ao caso, do regime oferecido pelo Código Civil para os direitos cujos titulares não podem exercer pretensão (a exemplo do que ocorre com o art. 198, inc. I, do CC). Neste caso específico, embora o direito exista, porque o seu titular não pode exercer pessoalmente a pretensão – como, na hipótese do Código Civil, por ser absolutamente incapaz – não se pode cogitar de prescrição. A situação também não é muito diferente no caso em exame. Embora o direito coletivo exista, o seu titular (vale dizer, a coletividade) não tem condições de exigir, pessoalmente, a satisfação de seu interesse – quando muito sendo tutelada extrajudicialmente por terceiros, a exemplo do Poder Público. Sendo assim, porque não lhe é dado exigir o direito, não se pode cogitar de sujeitá-la aos prazos prescricionais.

Assevera ainda que “pouco importa se o direito metaindividual em questão seja de caráter privado ou público. Porque seu titular é uma coletividade que não tem condições de expressar-se pessoalmente (tal qual um incapaz), não se lhe pode ser imputado o ônus da prescrição.” (ARENHART, 2010)

Quanto aos direitos individuais homogêneos, Sérgio Cruz Arenhart (2010) assinala que:

Porque a questão aqui envolve interesses individuais, obviamente o regime a ser aplicado deve ser aquele que rege os direitos individuais, caso fossem eles exigidos de forma isolada. Por isso, o regime de prescrição aqui é o comum, aplicando-se ao caso todos os institutos do direito material – público ou privado – que seriam cabíveis no trato de questões tipicamente individuais.

### **3.1.3.2 Posicionamento de Carlos Henrique Bezerra Leite**

Carlos Henrique Bezerra Leite (2008, p. 194) adota o entendimento de que “a prescrição não incide na ação civil pública que viabilize pretensão difusa, dada a sua indisponibilidade pelos titulares do interesse material deduzido em juízo.”

Quanto aos direitos coletivos é a seguinte a posição do magistrado (2008, p. 194):

Quanto à ação que veicule pretensão coletiva, a incidência da prescrição dependerá da aferição da indisponibilidade dos interesses materiais judicialmente deduzidos. Apresentamos um exemplo que pode corroborar a assertiva: um prêmio fixado em acordo coletivo para os trabalhadores que atingirem certa produção pode ser vindicado judicialmente pelo sindicato correspondente por meio de ação civil pública em face de uma empresa. Se a pretensão for apenas a de obrigar a empresa estender a possibilidade de acesso ao procedimento alusivo ao prêmio a todos os trabalhadores integrantes da categoria na empresa, estar-se-á diante de interesses coletivos, porquanto transindividuais e indivisíveis. Mas não se pode dizer que o direito da categoria ao prêmio seja indisponível, pois não há óbice a que cada trabalhador individualmente considerado venha a renunciar ao mesmo. Nesse caso, o interesse coletivo relativo ao prêmio mostra-se disponível, razão pela qual sujeita-se a prescrição. Não se poderia cogitar de prescrição, no entanto, se o interesse coletivo fosse indisponível, tal como ocorre em relação à proteção do meio ambiente de trabalho, isto é, o empregador não poderia invocar validamente a prescrição alegando, por exemplo, que já polui o meio ambiente de trabalho há mais de vinte anos, pois o direito ao meio ambiente de trabalho sadio não se encontra entre aqueles direitos que possam ser objeto de disponibilidade.

Com relação aos direitos individuais homogêneos, Carlos Henrique Bezerra Leite (2008, p. 195) admite que, em razão de sua característica individual e divisível, podem sofrer a incidência da prescrição. Argumenta que se os próprios titulares dos direitos materiais podem ajuizar demandas individuais, não seria lógico não permitir a prescrição destes direitos.

### **3.1.3.3 Posicionamento de Raimundo Simão de Melo**

Raimundo Simão de Melo (2008, p. 182) se posiciona no sentido de que a prescrição não atinge direitos metaindividuais difusos e coletivos, pois estes direitos não possuem natureza patrimonial, consignado que a prescrição atinge somente direitos patrimoniais.

Ademais, argumenta que “determinada a prescrição pela negligência ou inércia a respeito da ação protetora de um direito, no prazo assinalado por lei, é princípio assente na doutrina e em jurisprudência que não prevalece a omissão relativamente à pessoa que não possa agir ou esteja impossibilitada de agir: *non valentem agere non currit praescriptio*.” (MELO, 2008, p. 183)

Assevera o Procurador (2008, p. 183): “ora se a prescrição atinge direito patrimonial de quem, no prazo legal, sem razão justificada, não agiu na defesa dos seus interesses, já se pode imaginar que esse instituto não tem o condão de atingir os direitos e interesses metaindividuais nas modalidades difusa e coletiva, que envolvem obrigações de fazer, de não fazer e de suportar, sem conteúdo patrimonial.”

Com relação aos direitos individuais homogêneos, com foco no direito do trabalho, destaca que, no tocante às ações coletivas referentes à reparação dos danos individualmente sofridos pelos trabalhadores, considera ser aplicável o prazo quinquenal durante a vigência do contrato de trabalho e bienal após a extinção deste.

#### **3.1.3.4 Posicionamento de Marcello Ribeiro Silva**

Marcello Ribeiro Silva (2010, p. 219) assinala que:

A prescrição, de um modo geral, alcança tão-somente os direitos patrimoniais. Assim, acreditamos que a ação civil pública não está sujeita aos efeitos da prescrição, pois, embora os interesses transindividuais não se confundam com o interesse público em sentido estrito, a ação não se volta ao ressarcimento pecuniário pessoal dos titulares dos interesses difusos e coletivos, mas, ao adimplemento de obrigação de fazer ou não fazer, no sentido de restaurar a ordem jurídica ofendida pela conduta comissiva ou omissiva do réu.

Na mesma linha, o Procurador do Trabalho (2010, p. 220) acrescenta que:

Cabe relevar, por outro lado, que os interesses difusos e coletivos pertencem a uma coletividade indeterminada de pessoas ou a uma coletividade apenas determinável, tendo como características principais a indivisibilidade e indisponibilidade, não sendo, portanto, passíveis de valoração econômica.

Desta forma, em função do nítido caráter de indisponibilidade dos interesses difusos e coletivos e da ausência de conteúdo econômico dos referidos interesses, não há se falar em prescrição ou decadência da ação civil pública exercitável para a tutela de tais interesses, mormente na seara trabalhista, em que as obrigações de fazer e não fazer decorrem das normas protetoras do contrato de trabalho, que, por natureza, é uma relação de débito continuado, de trato sucessivo, que se prolonga no tempo e de conteúdo marcadamente indisponível.

Neste ínterim, conclui (2010, p. 220):

Da mesma forma que ocorre em relação às obrigações de fazer e não fazer, cremos que também não incide prescrição ou decadência sobre a ação civil pública que visa à reparação pecuniária genérica pelos danos materiais e morais causados aos interesses transindividuais, nas modalidades difusa e coletiva (LACP, art. 1º, caput, c.c. art. 3º), vez que a indenização tem por objetivo a recomposição dos bens violados, não se dirigindo aos lesados individualmente considerados.

Com relação à ação civil pública destinada a tutelar direitos individuais homogêneos, Marcello Ribeiro Silva (2010) se posiciona no sentido da prescritibilidade da pretensão, tendo em vista que os interesses em questão são individuais e o objeto é divisível e disponível.

### **3.1.3.5 Posicionamento de Adriano Sant'ana Pedra**

Para Adriano Sant'ana Pedra (PEDRA, 2004) a prescrição não incide na ação civil pública que vise à tutela de direitos difusos, em razão do caráter indisponível do direito material deduzido em juízo, por parte de seus titulares.

Igualmente, adota o argumento de Francisco Antonio de Oliveira, salientando que os direitos difusos e coletivos constituem um interesse social que diz respeito ao povo, de maneira que admitir sua prescritibilidade seria premiar o interesse particular em detrimento do interesse público. Assim, quanto à prescrição “não se pode recorrer ao sistema individualístico do Código Civil, sob pena de sacrificar toda a coletividade, sua titular.” (PEDRA, 2004, p. 136)

Já em relação aos direitos coletivos, o Procurador da República (PEDRA, 2004, p. 134) se posiciona no sentido de que a incidência da prescrição depende da

indisponibilidade dos interesses materialmente deduzidos, a qual constitui condição necessária, mas não suficiente para afastar a prescritibilidade.

Nesse contexto, retoma a lição de Antonio Luiz da Camara Leal, segundo a qual são requisitos da prescrição a inércia do titular da ação pelo seu não exercício, bem como sua continuidade por certo lapso de tempo, assinalando que o mesmo não ocorre por conta da situação de legitimação autônoma em sede de ação civil pública, ocasião em que não se verifica a inércia do titular do direito.

Diverso é o entendimento de Adriano Sant'ana Pedra (PEDRA, 2004) em relação aos direitos individuais homogêneos, os quais, em razão de sua característica individual e divisível, admitiriam a prescrição.

### **3.1.3.6 Posicionamento de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.**

Os estudiosos em questão (2009, p. 270) acompanham a lição de Ricardo de Barros Leonel, no sentido de que, em geral, “não ocorre prescrição e decadência com relação aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos e as respectivas ações”.

Apenas existe discordância do posicionamento de Ricardo Leonel Barros com relação aos direitos individuais homogêneos e direitos individuais que se apresentam como reflexo dos direitos coletivos em sentido estrito, que poderão ser objeto de prescrição, caso sejam disponíveis. (DIDIER JR; ZANETI JR, 2009)

### **3.2 Posicionamento dos Tribunais**

Na jurisprudência, inicialmente, pontifica-se a existência do entendimento de que a ação civil pública faz parte de um microssistema de tutela coletiva, de maneira que, ante a ausência de norma específica, deve-se, por analogia, aplicar o prazo prescricional de cinco anos previsto na Lei de Ação Popular. Nesse sentido, citam-se os seguintes precedentes (ARENHART, 2010): "STJ, 1ª Turma. REsp 1.089.206/RS. Rel. Min. Luiz Fux. DJe 06/08/09; STJ, REsp 890.552/MG, rel. Min. José Delgado, DJU 22.03.07; STJ, REsp 406.545/SP. Rel. Min. Luiz Fux. DJU 09.12.02; STJ, 1ª Turma. Resp. nº 1.084.916, Rel. Min. Luiz Fux, voto-vista vencedor, julgado em 21/05/2009."

O REsp 1.089.206/RS, cujo relator é o Ministro Luiz Fux, trata de uma “ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul,

objetivando a nulificação de ato de prorrogação de concessão de exploração de estação rodoviária efetuado em 1994.”

Do relatório se extrai: “é cediço que a Lei 7.347/85 é silente no que pertine à prescrição. Em face dessa lacuna, a hermenêutica sugere: 1) atribuir à Ação Civil Pública a prescrição prevista na Lei da Ação Popular com o prazo de cinco anos; 2) aplicar a norma geral da prescrição vintenária para as ações de natureza condenatória prevista no art. 177 do CCB; 3) aplicar o prazo de 05 anos previsto no Decreto-Lei 20.910/32 para as ações contra o Estado, ou, ainda, 4) tentam incuti-la no rol das ações imprescritíveis.”

Neste contexto, Luiz Fux (REsp 1.089.206/RS) conclui que:

A Ação Civil Pública e a Ação Popular compõe um microssistema de tutela dos direitos difusos onde se encartam a moralidade administrativa sob seus vários ângulos e facetas. Assim, à minguia de previsão do prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, inafastável a incidência da analogia legis, recomendando o prazo quinquenal para a prescrição das Ações Cíveis Públicas, tal como ocorre com a prescritibilidade da Ação Popular, porquanto ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio. Precedentes do STJ: Resp. nº 1084916, Primeira Turma, Relator Min. Luiz Fux, voto-vista vencedor, Julgado em 21/05/2009; Resp. 911961, Primeira Turma, Relator Min. Luiz Fux, Julgado em 04/12/2008.

No mesmo sentido, no REsp 764.278/SP, cujo relator é Teori Albino Zavascki, ficou consignado que: “ressalvada a hipótese de ressarcimento de dano ao erário fundado em ato de improbidade, prescreve em cinco anos a ação civil pública disciplinada na Lei 7.347/85, mormente quando, como no caso, deduz pretensão suscetível de ser formulada em ação popular. Aplicação, por analogia, do art. 21 da Lei 4.717/65. Precedentes.”

No mesmo julgado, o Ministro José Delgado (voto-vista no REsp 764.278, grifo do autor), com fundamento em lição de Maria Helena Diniz, realizou análise acerca da possibilidade de ser aplicada a analogia, e conseqüentemente, o prazo de cinco para a prescrição da ação civil pública:

Vejamos, pois, se estão presentes no caso *sub iudice* os pressupostos

necessários à aplicação da analogia. Como bem observa a Professora MARIA HELENA DINIZ (As lacunas no direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. pp.139-40):

"Requer a aplicação analógica:

**1 – Que o caso sub judice não esteja previsto em norma jurídica.**

Isto porque direito expresso ou literal disposição legal não abrange analogia, porque esta dilata a aplicação da lei a casos não declarados por ela, que, por identidade de razão devem submeter-se a ela. **A analogia compara, e da semelhança conclui pela aplicação da norma ao caso em tela, sendo, portanto, um processo mental**, ao passo que a norma é um imperativo. Se houvesse lei regulando o caso, ter-se-ia interpretação extensiva.

**2 – Que o caso não contemplado tenha com o previsto, pelo menos, uma relação de semelhança.**

**3 – Que o elemento de identidade entre eles não seja qualquer um, mas sim essencial ou fundamental ou de fato que levou o legislador a elaborar o dispositivo que estabelece a situação a qual se quer comparar a não contemplada. Terá de haver uma verdadeira e real semelhança e a mesma razão entre ambas as situações.** Meras semelhanças aparentes, afinidades formais ou identidades relativas a pontos secundários não justificam o emprego da argumentação analógica. **Presentes estes três requisitos permitida está a analogia."**

(Grifos nossos)

No caso *sub judice*, realmente estão presentes todos esses três pressupostos, vale dizer: **(a) a Lei da Ação Civil Pública não faz qualquer referência a prazo prescricional; (b) as leis confrontadas são semelhantes, pois visam tutelar os interesses difusos e coletivos (transindividuais); (c) as semelhanças entre as leis confrontadas são essenciais, tanto que o Ministério Público fundamentou legalmente a ação proposta na Lei da Ação Popular, e o MM. Juiz de primeiro grau valeu-se de seus preceitos para fundamentar a responsabilidade dos Diretores da Comissão Central de Compras do Estado.**

Em suma, não resta dúvida de que deve ser aplicado ao presente caso, por *analogia*, o disposto no art. 21, da Lei da Ação Popular (Lei n.º 4.717/65), que prevê o prazo prescricional *quinqüenal*.



Em outras oportunidades, contudo, a decisão foi no sentido da aplicabilidade do prazo prescricional comum previsto no Código Civil. Cita-se os precedentes: STJ, REsp n. 331.374/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJU 8.9.2003, p. 221; STJ REsp n. 995.995/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi.

No REsp n. 331.374/SP restou pontificado que “na ação civil pública aplica-se o prazo prescricional vintenário do art. 177, do Código Civil, como regra geral, devido à falta de lei que regule a matéria, não sendo caso de incidência dos prazos trienal ou quinquenal, por incompatibilidade dos dispositivos que os prevêm.”

Este acórdão reconhece a autonomia da ação civil pública em relação a ação popular, afastando a incidência do prazo prescricional previsto nesta, nos seguintes termos: “também não seria caso de se falar no prazo prescricional quinquenal previsto no art. 21 da Lei nº 4.717/65, eis que a presente lide não se configura em ação popular e, sendo independente a ação civil pública, no teor do art. 1º da Lei nº 7.347/85, não é cabível a aplicação analógica do referido dispositivo.”

Por sua vez, da ementa do REsp 995.995/DF, que versa sobre reajuste abusivo em plano de saúde, e, consequentemente, sobre direito do consumidor, se extrai:

Dessa forma, frente à lacuna existente, tanto na Lei 7.347/85, quanto no CDC, no que concerne ao prazo prescricional aplicável em hipóteses em que se discute a abusividade de cláusula contratual, e, considerando-se a subsidiariedade do CC às relações de consumo, deve-se aplicar, na espécie, o prazo prescricional de 10 (dez) anos disposto no art. 205 do CC.

A aplicação do prazo quinquenal da ação popular é igualmente afastada, conforme o trecho que segue: “considerando-se que entre as hipóteses de cabimento da ação popular não se encontra a anulação de ato lesivo ao consumidor, objeto da presente ação civil pública, não há como se pretender a aplicação do brocardo *ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio* (onde existe o mesmo fundamento haverá o mesmo Direito) a justificar a incidência de analogia.”

Merece destaque a posição defendida por Eliana Calmon (REsp 1.120.117/AC), para quem é necessário que se verifique acerca da disponibilidade do bem jurídico tutelado. Assim, tratando-se de bem jurídico eminentemente privado seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias, já em relação aos bens jurídicos indisponíveis, trata-se de pretensão imprescritível.

Da ementa do acórdão transcreve-se lição da ministra Eliana Calmon (REsp 1.120.117/AC):

Em matéria de prescrição cumpre distinguir qual o bem jurídico tutelado: se eminentemente privado seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias; se o bem jurídico é indisponível, fundamental, antecedendo a todos os demais direitos, pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer, considera-se imprescritível o direito à reparação.

### **3.3 Imprescritibilidade da pretensão de reparação de dano ambiental**

As divergências acerca da prescritibilidade da ação civil pública são bastante amenizadas com relação ao objeto ambiental. Neste tópico, ver-se-á que a doutrina e os Tribunais são praticamente unânicos em afirmar a imprescritibilidade da pretensão de reparação do meio ambiente.

Esta conclusão é decorrência lógica do entendimento, bastante difundido na consciência jurídica nacional, de que o meio ambiente constitui um direito fundamental, posto que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido pelo texto constitucional às presentes e futuras gerações, é condição necessária para a existência de todos os outros direitos, já que, sem o meio ambiente equilibrado não há vida propriamente.

Nesse sentido, Paulo de Bessa Antunes aduz que “o primeiro e mais importante princípio de direito ambiental é que: o direito ao meio ambiente é um direito humano fundamental.” (in FINK, 2005, p. 141)

#### **3.3.1 Posicionamento de Édis Milaré**

Édis Milaré (2005) discrimina duas espécies de danos ambientais: o dano ambiental coletivo e o dano ambiental individual. Ressalta que o mesmo fato pode ensejar a ocorrência de danos coletivos e individuais, como, por exemplo, a contaminação de um curso de água, a qual, além do dano coletivo pode ocasionar a perda de criações de proprietários ribeirinhos.

Nesse ínterim, conclui que, no caso de danos ambientais individuais seguem-se as regras de prescrição previstas no Código Civil, pois são determinados os seus titulares. (MILARÉ, 2005)

Já no primeiro caso, ante a ausência de regulamentação específica, Edis Milaré (2005, p. 1047) considera que “tudo conduz, portanto, à conclusão de que se inscreve no rol das ações imprescritíveis”. Igualmente, ressalta que o estabelecimento de um prazo para o ajuizamento de ação visando à composição ambiental é bastante inadequado, tendo em vista a lentidão com que podem se manifestar os efeitos de um dano ambiental. Nessa toada, traz o exemplo de uma contaminação, ocasião em que se pode demorar vários anos para determinar a real dimensão do fato.

Seu principal argumento, contudo, é o de que a prescrição somente atinge direitos patrimoniais, enquanto o meio ambiente equilibrado não é um direito patrimonial, muito embora passível de valoração econômica. Transcreve-se trecho da obra:

A doutrina tradicional repete, uníssona, que só a pretensão envolvendo direitos patrimoniais é que está sujeita à prescrição.

(...)

Ora, a ação civil pública é instrumento para a tutela jurisdicional de bens-interesses de natureza pública, insuscetíveis de apreciação econômica, e que têm por marca característica básica a indisponibilidade. Versa, portanto, sobre direitos não patrimoniais, direitos sem conteúdo pecuniário.

Nesse contexto, bastante pertinentes as questões apresentadas pelo autor (2004, p. 1047): “qual, por exemplo, o valor do ar que respiro? Da praça onde se deleitam os velhos e brincam as crianças? Do manancial que abastece minha cidade?”

### **3.3.2 Posicionamento de Álvaro Luiz Valery Mirra**

Álvaro Luiz Valery Mirra (2002, p. 232) concorda com os argumentos apresentados por Édis Milaré, concluindo que:

A ação civil pública ambiental visa à tutela de um direito humano fundamental – o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – e à proteção de um bem de uso comum do povo – o meio ambiente – que, como visto, são indisponíveis e não tem natureza patrimonial, ainda que a lesão a eles causada seja passível de valoração econômica

para fins de reparação. Por via de consequência, não se submete tal modalidade de ação à disciplina da prescrição.

### **3.3.3 Posicionamento de Celso Antônio Pacheco Fiorillo**

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2010) considera o meio ambiente um direito fundamental de toda a coletividade, de maneira que deve ser considerado imprescritível, irrenunciável e inalienável.

Nesse ínterim, assevera que “dada a natureza jurídica do meio ambiente, bem como o seu caráter de essencialidade, as ações coletivas destinadas à sua tutela são imprescritíveis”. (FIORILLO, 2010, p. 472)

### **3.3.4 Posicionamento de Luís Paulo Sirvinkas**

Para Luís Paulo Sirvinkas (2009, p. 723) “o direito ambiental protege o bem de uso comum do povo e essencial a sua sadia qualidade de vida (art. 225 da CF). Cuida-se do denominado bem difuso, portanto indisponível e imprescritível.”

### **3.3.5 Posicionamento de José Rubens Morato Leite**

Para José Rubens Morato Leite (2000, p. 210): “teoricamente, verifica-se a imprescritibilidade dos danos ambientais, posto que anônimos e pertencentes à coletividade, isto é, o meio ambiente é bem que pertence a todos, e as regras clássicas do direito civil sempre preveem uma titularidade do bem.”

Entretanto, segundo o mesmo (2000, p. 211): “é preciso lembrar que, muitas vezes, o dano ambiental pode ser reflexo ou se caracterizar como um dano ao microbem ambiental e, neste caso, estão definidas as regras de prescrição pelos ditames do Código Civil, pois têm titulares determinados.”

O professor ainda ressalta que a fixação de um prazo para a prescrição pode ser inconveniente em matéria ambiental, tendo em vista que, por exemplo, a lentidão com que surgem e se manifestam os efeitos de uma contaminação podem ser incompatíveis com o sistema clássico da prescrição. Nesse contexto, afirma que “a maioria dos danos ambientais possui um efeito diferido. A contagem do prazo se deverá fixar a partir do afloramento dos efeitos danosos.” (MORATO, p.211).

### **3.3.6 Posicionamento divergente de Paulo Bessa Antunes**

Na concepção de Paulo de Bessa Antunes (2009) não existe uma relação direta entre não patrimonialidade e direitos difusos. Nesse contexto, cita o exemplo do CDC, que constitui a mais completa norma de proteção de direitos difusos, mesmo que a maioria dos direitos tutelados seja de natureza patrimonial.

Com relação à prescrição na ação civil pública de objeto ambiental, considera tratar-se, no fundo, de uma colisão entre a segurança jurídica e a proteção do meio ambiente, devendo prevalecer a primeira (ANTUNES, 2009, p. 793):

Entendo que a prescrição incide nas lesões causadas ao meio ambiente, visto que, como tenho sustentado ao longo de todo o presente livro, o direito ambiental está inserido na ordem jurídica constitucional e a prescrição é um dos pilares do valor segurança jurídica que não pode ser relegado a segundo plano, devendo ser harmonizado com os demais valores constitucionalmente relevantes, como é o caso da proteção ao meio ambiente.

Entretanto, sustenta Paulo Bessa Antunes (2009, p. 793-794) a necessidade de ciência inequívoca de cada legitimado acerca da lesão ao bem jurídico para que a prescrição comece a correr, o que tornaria muito difícil que ela ocorresse:

Conforme sustentei acima, a doutrina e a jurisprudência brasileira admitem tranquilamente que a prescrição somente começa a correr com o conhecimento da lesão do direito. (...) Em se tratando de ações coletivas, isto é, das ações civis pública, não vejo por que a situação deva merecer tratamento diferente. Em primeiro lugar há que se considerar que, na forma do artigo 5º da Lei 7.347/85, existe previsão legal para legitimidade ativa de toda uma infinidade de autores, legitimidade esta que tem sido ampliada pelos tribunais desde há muito. Assim, o temor de que o bem jurídico meio ambiente fique desprotegido é, evidentemente despropositado. (...) Parece evidente que, salvo casos em que o conhecimento de uma determinada situação seja notório, a prescrição para cada um dos legitimados ativos somente começará a correr quando ele tiver ciência inequívoca do fato. Assim, diante do número de potenciais legitimados, a ocorrência

do lapso prescricional embora seja teoricamente possível, é, do ponto de vista prático, de muito difícil realização.

### **3.3.7 Jurisprudência**

Quando instado a decidir acerca da prescritibilidade da ação de reparação por danos ambientais, o STJ decidiu pela tese da imprescritibilidade. Nesse sentido, transcreve-se trecho do REsp 1120117/AC, relatado pela Min. Eliana Calmon, no qual ficou consignado que “o dano ambiental inclui-se dentre os direitos indisponíveis e como tal está dentre os poucos acobertados pelo manto da imprescritibilidade a ação que visa reparar o dano ambiental.”

Do acórdão supra referido extraem-se as conclusões da ministra relatora:

Sabemos que a regra é a prescrição, e que o seu afastamento deve apoiar-se em previsão legal. É o caso da imprescritibilidade de ações de reparação dos danos causados ao patrimônio público, regra prevista na Constituição Federal de 1988, no art. 37, § 5º.

Entretanto, o direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, também está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial a afirmação dos povos, independentemente de estar expresso ou não em texto legal.

(...)

No conflito entre estabelecer um prazo prescricional em favor do causador do dano ambiental, a fim de lhe atribuir segurança jurídica e estabilidade, com natureza eminentemente privada, e tutelar de forma mais benéfica bem jurídico coletivo, indisponível, fundamental, que antecede todos os demais direitos – pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer –, este último prevalece, por óbvio, concluindo pela imprescritibilidade do direito à reparação do dano ambiental.

No mesmo sentido foi a decisão do REsp 647.493/SC, de relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, reconhecendo que “a ação de reparação/recuperação ambiental é imprescritível”, bem como, nos termos do voto do relator, que “em se tratando de

pretensão que visa à recuperação de meio ambiente degradado, é imprescritível o direito de ação coletiva.”

No âmbito local, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina caminha no mesmo sentido, conforme se extrai da Apelação Cível nº 2011.012821-6:

É imprescritível a pretensão deduzida em ação civil pública que visa à recuperação de meio ambiente degradado.

(...)

Assiste razão ao recorrente no tocante a imprescritibilidade da ação civil pública cujo objeto é a reparação de dano causado ao meio ambiente, independentemente de previsão legal expressa.

Em sentido diverso, anota-se sentença proferida pelo Juiz Federal Substituto Nelson Gustavo Mesquita Ribeiro Alves no bojo da Ação Civil Pública nº 2006.72.08.003501-0/SC, conforme trecho que se extrai:

É sabido que no texto constitucional a regra é a prescrição; como exceção, quando quis, a Constituição expressamente declarou a imprescritibilidade, tal como no art. 5º, incisos XLII (*"a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei"*) e XLIV (*"constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático"*). Além disso, é sabido que o espírito da Constituição foi contrário às sanções desproporcionais ou desarrazoadas, tanto por vedar, por exemplo, penas de caráter perpétuo (Art. 5º, XLVII, "b"), como por assumir o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV), cujo sentido material internaliza o princípio da razoabilidade para o catálogo de direitos fundamentais.

(...)

Assim, a vida, suporte indispensável para a fruição dos demais bens, é protegida tanto na via penal (art. 121, CP) quanto na cível (art. 187, do CC/2002); ambas prevendo sanções prescritíveis.

Logo, o meio ambiente, como objeto de proteção jurídica, tem tanta relevância quanto a vida e, por isso, submete-se à mesma dinâmica de proteção, incluindo a prescrição.

## **Conclusão**

A partir de todo o desenvolvido, pode-se alcançar algumas conclusões com relação ao objeto de estudo.

Pelo exposto, parece suficientemente demonstrada a importância do instituto da prescrição para a manutenção da paz social, podendo ser enxergada como uma das facetas do instituto da segurança jurídica, instituto constitucionalmente contemplado.

Importante ressaltar, conforme a lição doutrinária, que apenas os direitos patrimoniais, bem como os efeitos patrimoniais de direitos imprescritíveis, são afetados pela prescrição.

Ademais, está demonstrada a crescente importância da tutela dos direitos coletivos em sentido lato, muito em razão das transformações da sociedade moderna, notadamente no sentido de uma sociedade de massas. Saliente-se que as mudanças da sociedade refletem no ordenamento jurídico correspondente, da mesma forma que as mudanças no ordenamento jurídico afetam a sociedade.

Nesse contexto, a partir de uma necessidade social e prática de oferecer uma tutela jurisdicional rápida e eficaz que pudesse tutelar não somente os direitos individuais, mas também os direitos coletivos que se desenvolviam, surgiu a ação civil pública. Anote-se a crescente importância da figura do Ministério Público, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988.

Tal desenvolvimento foi coroado pela edição da Lei 7.347/85, que previu as diversas hipóteses em que seria cabível a ação civil pública, restando sedimentada a tutela coletiva no ordenamento jurídico brasileiro.

Para evitar a multiplicação de demandas coletivas desnecessárias, a solução encontrada pelo legislador foi o estabelecimento do rol de legitimados para a propositura da ação civil pública, em caminho oposto ao trilhado pela Lei da Ação Popular, que prevê a legitimidade ativa de qualquer cidadão.

Entretanto, muito embora se tenha verificado importante avanço na tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, a questão da prescrição desses direitos permaneceu em aberto, já que a Lei 7.347/85 não previu qualquer prazo prescricional.



No silêncio da Lei 7.347/85, divergem doutrina e jurisprudência acerca da prescritibilidade desses direitos, bem como acerca do prazo em que ocorreria tal prescrição.

Alguns autores chegam a observar a existência de uma colisão de valores no ordenamento jurídico, quais sejam, a segurança jurídica proporcionada pela prescrição e a tutela dos interesses coletivos. Outros preferem ressaltar a existência de uma colisão entre interesses públicos e privados.

Na inexistência de regramento específico, a doutrina parte de pressupostos diferentes para definir a prescritibilidade dos direitos transindividuais. Nesse sentido, a parcela majoritária entende que a regra geral é a prescritibilidade das pretensões, o que os conduz ao entendimento de que os direitos coletivos são prescritíveis. Outros estudiosos, porém, partem do pressuposto de que, por sua natureza, as pretensões relacionadas aos direitos coletivos são imprescritíveis, e, conseqüentemente, as pretensões deduzíveis por meio de ação civil pública tão o são.

Os principais argumentos dos defensores da imprescritibilidade das pretensões deduzíveis em sede de ação civil pública são a questão da legitimidade restrita, a afirmação de que a ACP versa sobre direitos sem conteúdo patrimonial, além do argumento de que os interesses protegidos em sede ACP – de caráter público - se sobreporiam aos interesses particulares.

Entretanto, verifica-se que a ação civil pública pode versar sobre interesses com caráter patrimonial, como, por exemplo, a possibilidade de tutela de direitos do consumidor, de caráter marcadamente patrimonial e disponível. Deve-se ressaltar que a LACP é anterior à edição do Código de Defesa do Consumidor, de maneira que a intenção do legislador não poderia ser a de não permitir a tutela de direitos patrimoniais por meio da Lei 7.347/85.

Outrossim, desde a edição do CDC é permitida a tutela de “qualquer outro interesse difuso” em sede de ACP, o que, certamente, pode levar a defesa de interesses de caráter disponível e patrimonial. Da mesma forma, o argumento de que os interesses “públicos” defendidos em sede de ACP deveriam se sobrepor aos interesses particulares é bastante frágil, mesmo porque esta vetusta dicotomia não se encaixa perfeitamente ao paradigma dos direitos coletivos.

Nesse contexto, o principal argumento dessa corrente está calcado na clássica lição de que a prescrição constitui uma sanção para a inércia do titular da pretensão. Desse modo, se a legitimidade para a propositura da ação não pertence aos titulares do direito, não seria possível puni-los com a prescrição, já que a inércia não poderia lhes ser imputada.

Para a outra corrente, com fulcro na igualmente clássica lição de que a prescrição é a regra geral no ordenamento jurídico, devendo as exceções estar previstas expressamente em lei, deve prevalecer a tese da prescritibilidade da ação civil pública.

De um modo geral, esta corrente doutrinária defende que a ação civil pública estaria inserta em um microssistema de tutela de interesses difusos, sendo aplicável, por analogia, o instituto da prescrição conforme previsto na Lei de Ação Popular, principalmente quando estas duas ações forem aplicáveis para a tutela do direito.

Existe ainda uma corrente intermediária, que enfatiza o aspecto de sanção à inércia de um titular no exercício de um direito. Neste íterim, com fundamento na legitimação restrita, afirma, de um modo geral, serem os direitos difusos e coletivos imprescritíveis, enquanto somente os direitos individuais homogêneos admitiriam a prescrição.

Isto porque os direitos individuais homogêneos poderiam ser tutelados diretamente pelo seu titular em juízo, enquanto os direitos difusos e coletivos apenas podem ser tutelados pelos legitimados para propositura da ação civil pública.

Ante todo exposto, a tese mais razoável é a da Ministra Eliana Calmon, ou seja, para determinar se um direito está sujeito ou não ao prazo prescricional é necessário verificar se se trata ou não de direito patrimonial e disponível.

Somente os direitos patrimoniais são passíveis de prescrição, independente da classificação dos direitos coletivos em que se enquadrem. Há de se ressaltar que o aspecto sancionatório não constitui o principal elemento da prescrição, mas sim a sua função de pacificação social, bem como a de impedir que as relações jurídicas permaneçam em aberto perpetuamente (pacificação social e certeza das relações jurídicas), não sendo sem fundamento que ela é a regra no ordenamento jurídico.

Nesse ínterim, em regra, é imprescritível a ação civil pública de objeto ambiental, já que, costumeiramente, a defesa do meio ambiente não possui caráter patrimonial direto. Entendimento este que verificamos ser pacífico na doutrina e jurisprudência.

Quanto aos prazos prescricionais, o mais defendido é o prazo de cinco anos, por analogia ao prazo previsto na Lei de Ação Popular. Bastante valioso é o argumento de Teori Albino Zavascki, que observa serem de cinco anos todos os prazos prescricionais expressos aplicáveis às ações civis públicas.

Outra linha de pensamento entende ser aplicável o prazo comum do Código Civil, já que a ação popular e a ação civil pública constituem ações autônomas.

Entretanto, ante a inexistência de norma específica estabelecendo solução para a controvérsia, a solução mais correta parece ser a aplicação do prazo prescricional geral de dez anos previsto no Código Civil.

Em que pese a tese da analogia ao prazo de cinco anos previsto na Lei de Ação Popular estar mais difundida nos meios jurídicos, tal conclusão parece equivocada, tendo em vista que na ausência de norma específica deve ser aplicada a norma geral. Não se verifica, no caso, a uma lacuna na lei que ensejaria a aplicação da analogia, já que a norma geral dispõe sobre a matéria. Entretanto, quando o mesmo objeto possa ser tutelado tanto por meio de ação civil pública quanto por meio de ação popular, parece mais correta a aplicação da analogia, pois a existência de dois prazos prescricionais distintos levaria a incertezas e consequentemente a insegurança jurídica.

Por fim, ressalta-se que o desenvolvimento dos estudos doutrinários e a prática dos Tribunais tendem a conduzir a um maior amadurecimento da questão da prescritibilidade das pretensões deduzíveis por meio de ação civil pública. Da mesma forma, ressaltamos que já existiram propostas legislativas de positivar um prazo prescricional, como, por exemplo, no PL 3377/2008 (apresentado pelo Deputado Federal Carlos Alberto Cavalcante de Souza).

Em todo caso, conclui-se que o problema merece ser mais bem discutido pelo legislador, especialmente em um momento como o atual, em que está aquecido o debate acerca da edição do futuro Código Brasileiro de Processos Coletivos.

## Referências Bibliográficas

AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista dos Tribunais**, vol. 300, p. 95/132, São Paulo, RT, out. 1961.

ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos controvertidos da ação civil pública** – 2ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ALMEIDA JÚNIOR, Jesualdo Eduardo de. **A prescrição da ação civil pública por dano causado ao erário**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 956, 14 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7973>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

AMARAL, Francisco. **Direito civil: introdução**. 7. ed. rev., modificada e aum. Rio de Janeiro (RJ): Renovar, 2008.

ARENHART, Sérgio Cruz. **O regime da prescrição em ações coletivas**. 2010. Disponível em: [http://ufpr.academia.edu/SergioCruzArenhart/Papers/149830/O\\_regime\\_da\\_prescricao\\_em\\_acoes\\_coletivas](http://ufpr.academia.edu/SergioCruzArenhart/Papers/149830/O_regime_da_prescricao_em_acoes_coletivas). Acesso em: 24 jul. 2011

BESSA ANTUNES, Paulo de. **Direito ambiental**. 12. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26210. Relator: Ministro Ricardo Lewandoswski. Brasília, 10 out. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=127281&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20RE%20/%2026210>. Acesso em: 02 de jun. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1089206 / RS. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 23 jun. 2009. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=897145&sReg=200802103962&sData=20090806&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=897145&sReg=200802103962&sData=20090806&formato=PDF)> Acesso em: 22 de jul. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. 764.278/SP. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, 22 abril 2008. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=760454&sReg=200501069040&sData=20080528&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=760454&sReg=200501069040&sData=20080528&formato=PDF)> Acesso em: 22 de jul. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial REsp. 331.374/SP. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 17 jun. 2003. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=413853&sReg=200100756020&sData=20030908&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=413853&sReg=200100756020&sData=20030908&formato=PDF)> Acesso em: 22 de jul. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial REsp. 995.995/DF. Relatora: Ministra Nancy Andriahi. Brasília, 19 ago. 2010. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=996181&sReg=200702414470&sData=20101116&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=996181&sReg=200702414470&sData=20101116&formato=PDF)> Acesso em: 22 de jul. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial REsp. 1.120.117/AC. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 10 nov. 2009. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=927512&sReg=200900740337&sData=20091119&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=927512&sReg=200900740337&sData=20091119&formato=PDF)> Acesso em: 22 de jul. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial REsp. 647.493/SC. Relator: Ministro João Otávio Noronha. Brasília, 22 out. 2007. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=691722&sReg=200400327854&sData=20071022&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=691722&sReg=200400327854&sData=20071022&formato=PDF)> Acesso em: 22 de jul. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial REsp 810785/SP. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 25 maio 2006. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=624074&sReg=200600059421&sData=20060525&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=624074&sReg=200600059421&sData=20060525&formato=PDF)> Acesso em: 22 de jul. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial REsp 601.961/MG. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Brasília, 21 ago. 2007. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=708618&sReg=200301937648&sData=20070821&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=708618&sReg=200301937648&sData=20070821&formato=PDF)> Acesso em: 22 de jul. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial REsp 959.904/PR. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Acordaos/IntegraAcordao.asp?num\\_registro=200701350111&dt\\_publicacao=29/09/2009](http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Acordaos/IntegraAcordao.asp?num_registro=200701350111&dt_publicacao=29/09/2009). Acesso em 18/05/2013

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível 2011.012821-6. Relator: Desembargador Luiz Cezar Medeiros. Disponível em: <http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&dePesquisa=20110128216&Pesquisar=Pesquisar>. Acesso em 18/05/2013

BRASIL. Justiça Federal da 4ª Região. Seção Judiciária de Santa Catarina. Juízo de Direito da 2ª Vara Federal de Itajaí/SC. Juiz Federal Substituto **Nelson Gustavo Mesquita Ribeiro Alves**. Disponível em: [http://www.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar\\_documento\\_gedpro.php?local=jfsc&documento=4647065&DocComposto=&Sequencia=&hash=e09df2b314610424de6f9688d5567497](http://www.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=jfsc&documento=4647065&DocComposto=&Sequencia=&hash=e09df2b314610424de6f9688d5567497). Acesso em 18/05/2013.

CAHALI, Yussef Said. **Prescrição e decadência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CÂMARA LEAL, Antonio Luís da. **Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. Tradução de Nelson Renato Palaia Ribeiro de Campos. **Revista de Processo**, nº 5, p. 128-159, 1977.

CONTE, Rita de Cássia Rocha. Prescrição no código civil e a ação civil pública, ação popular e ação de improbidade administrativa. In CIANCI, Mirna. **Prescrição no Código Civil: uma análise interdisciplinar**. 2. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2006.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: 2009. v.4.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 20. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2003. v.1

FACCI, Lucio Picanço. Prescrição e ação civil pública. **Revista Dialética de Direito Processual (RDDP)**, n. 31, p. 76/87, outubro de 2005.

FAVA, Marcos Neves. **Ação civil pública trabalhista: teoria geral**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. 2010. São Paulo: Saraiva.

FINK, Daniel Roberto. Ação civil pública – prescrição – breves notas e reflexões. in **Ação civil pública após 20 anos**. Coord. MILARÉ, Édis. p. 139/148, São Paulo: RT, 2005.

FRANCO, Gabriela Pereira. A imprescritibilidade da ação de ressarcimento em decorrência da prática de ato ilícito que causa prejuízo ao erário por improbidade administrativa. **Jus Navigandi**, nº 2623, ano 15. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/17340>. Acesso em: 24 jul. 2011.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. 11. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2009. v.1

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo (SP): Saraiva, 2009- v1.

GOMES, Orlando; BRITO, Edvaldo. **Introdução ao direito civil**. 20. ed. rev., atual. e aum. Rio de Janeiro (RJ): Forense, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação de Improbidade Administrativa. Decadência e Prescrição. **Revista Interesse Público**, nº 33, 2005.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ação civil pública na perspectiva dos direitos humanos**. 2ª ed. – São Paulo: LTr, 2008.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil publica: em defesa do meio ambiente, patrimonio cultural e dos consumidores: lei 7.347/85 e legislação complementar**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo de conhecimento**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo : meio ambiente consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

MELO, Raimundo Simão de. **Ação civil pública na justiça do trabalho**. São Paulo: LTr, 2002.

MELO, Raimundo Simão de. **Ação civil pública na justiça do trabalho**. São Paulo: LTr, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 32. ed. atual. São Paulo (SP): Malheiros, 2009.

MILARÉ, Édis,. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MILARÉ, Édís (Coord.). **A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado das ações**. Campinas: Bookseller, 1998- v1.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente** – São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil: parte geral**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009. v.1.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação extravagante**. 7. ed. rev. e ampl São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OLIVEIRA, Francisco Antonio de. Da ação civil pública: instrumento de cidadania – inconstitucionalidade da Lei 9.494, de 10.09.1997. **Revista dos Tribunais**, ano 86, v. 744, p. 31/60, outubro de 1997.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 9. ed. Método, 2012.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: volume I - introdução ao direito civil: teoria geral de direito civil**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PEDRA, Adriano Sant'ana. A incidência da prescrição e da decadência na tutela dos Direitos Metaindividuais. in LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Direitos metaindividuais**. São Paulo: LTr, 2004.

REALE, Miguel. Visão geral do novo Código Civil. **Jus Navigandi**, ano 7, n. 54. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/2718>. Acesso em: 18 jul. 2011.

RIZZARDO, Arnaldo. **Parte geral do Código Civil: Lei nº 10.406, de 10.01.2002**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**. 28. ed. rev. e atual. de acordo com o novo Código. São Paulo (SP): Saraiva, 2004. v.1.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.



SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Marcello Ribeiro. **Ação civil pública e processo do trabalho**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, Motaury Ciocchetti de. **Ação civil publica e inquérito civil**. São Paulo: Saraiva, 2001.

STARLING, Marco Paulo Cardoso; OLIVEIRA, Júnia Barroso de. **Ação civil pública: o direito e o processo na interpretação do tribunais superiores: doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: parte geral**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. v.1.

WALD, Arnoldo; AZEVEDO, Álvaro Villaça (Colab.). **Direito civil: introdução e parte geral**. 11. ed. reform. Sao Paulo: Saraiva, 2009. v.1.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 5ª ed. rev. E atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.